



პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ

THIS PROJECT IS FUNDED BY THE EUROPEAN UNION



თსუ-ს ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

INSTITUTE FOR EUROPEAN STUDIES OF TSU



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის

სახელმწიფო უნივერსიტეტი

IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY

ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი

GEORGIAN JOURNAL FOR EUROPEAN STUDIES

№ 8-9

სპეციალური გამოცემა

შემუშავებულია ევროკავშირის ერასმუს+ ფან მონეს პროექტის "ევროპისმცოდნეობის ინტერდისციპლინური საბაკალავრო პროგრამის დაარსება თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში" (EUStBA) ფარგლებში

SPECIAL EDITION

Prepared within the frames of the European Union funded Erasmus+ Jean Monnet project "Establishing Interdisciplinary Bachelor's Programme in European Studies at Tbilisi State University" (EUStBA)



თბილისი

TBILISI

2021-2022

ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი

Georgian Journal for European Studies

№ 8-9

2021-2022

თბილისი

Tbilisi

ჟურნალის ამ სპეციალური ნომრის გამოცემა დაფინანსებულია ევროკავშირის ერასმუს+ ჟან მონეს პროექტის „ევროპისმცოდნეობის ინტერდისციპლინური საბაკალავრო პროგრამის დაარსება თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში“ /'EUStBA' 2020-2022 ფარგლებში

ჟურნალის შექმნა დაფინანსდა ევროკავშირის მიერ ENPI/2012/306-124 პროექტის ფარგლებში

მთავარი რედაქტორები:

ნინო ლაპიაშვილი

ივ. ჭავჭავაძის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის დირექტორი, მონვეული აკადემიური პერსონალი ინტერდისციპლინური ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო, ორმაგი ხარისხის სამაგისტრო (ვილნიუსის უნივერსიტეტი-თსუ, ვიდემეს გამოყენებითი მეცნიერებების უნივერსიტეტი-თსუ) და ჟან მონეს საბაკალავრო პროგრამების დამფუძნებელი დემოკრატიზაციასა და ადამიანების უფლებებში ევროკომისიის რეგიონული სამაგისტრო პროგრამის საქართველოს ეროვნული კოორდინატორი და მოდულის ავტორი/ გლობალური კამპუსი/ კავკასია

ქერი ენ ლონგჰარსტი

ივ. ჭავჭავაძის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ევროპისმცოდნეობის ჟან მონეს საბაკალავრო პროგრამის შემუშავების ექსპერტი პროფესორი, კოლეჯუმ ცივიტას, სოციალური და პოლიტიკური მეცნიერებები, ვარშავა. ჟან მონეს კათედრის ხელმძღვანელი

დანიელა ურსე

ივ. ჭავჭავაძის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ევროპისმცოდნეობის ჟან მონეს საბაკალავრო პროგრამის შემუშავების ექსპერტი, მონვეული პროფესორი ევროპისმცოდნეობის საბაკალავრო, სამაგისტრო და სადოქტორო პროგრამების თანახელმძღვანელი ასოცირებული პროფესორი, სოციოლოგიის დეპარტამენტი, ბუქარესტის უნივერსიტეტი

სარედაქციო საბჭოს წევრები:

მერაბ აბდალაძე

ივ. ჭავჭავაძის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ევროპის ეკონომიკური ინტეგრაციის მიმართულების ხელმძღვანელი, მონვეული პროფესორი შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

ვასილ კაჭარავა

ივ. ჭავჭავიძევილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ევროპის ისტორიისა და კულტურის მიმართულების
ხელმძღვანელი, მონვეული პროფესორი

ევროპისმცოდნეობის საბაკალავრო, სამაგისტრო და სადოქტორო პროგრამების
თანახელმძღვანელი

ივ. ჭავჭავიძევილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა ფაკულტეტი, ამერიკისმცოდნეობის ინსტიტუტის დირექტორი,
პროფესორი

ნათია ლაპიაშვილი

ივ. ჭავჭავიძევილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის

ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ევროკავშირის სამართლის მიმართულების

ხელმძღვანელი, მონვეული პროფესორი

ევროპისმცოდნეობის საბაკალავრო, სამაგისტრო და სადოქტორო პროგრამების
თანახელმძღვანელი

კავკასიის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

თამაზ ზუბიაშვილი

ივ. ჭავჭავიძევილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის

ევროპული კვლევების ინსტიტუტის მიგრაციის მიმართულების

ხელმძღვანელი, მონვეული პროფესორი

ევროპისმცოდნეობის საბაკალავრო, სამაგისტრო და სადოქტორო პროგრამების
თანახელმძღვანელი

ივ. ჭავჭავიძევილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი

მთარგმნელი და კორექტორი: მარიამ ქველაძე

„ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი“ სამეცნიერო ხასიათის გამოცემაა, რომელიც დაფუძნდა 2015 წელს ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით. ჟურნალში განთავსებული სტატიების შინაარსი ახ ასახავს ევროკავშირის მოსაზრებებს, მათზე პასუხისმგებელი აჩიან მხოლოდ სტატიის ავტორები

Edition of this special publication was financed under Erasmus+ Jean Monnet Project action titled as “Establishing Interdisciplinary Bachelor’s Programme in European Studies at Tbilisi State University”/ EUSTBA 2020-2022

The journal was established with the support of the European Union under the project ENPI/2012/306-124.

Editors-in-Chief:

Nino Lapiashvili

Director of the Institute *for* European Studies of

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Invited Academic Staff

Founder of the interdisciplinary Doctoral, Double Degree Masters (Vilnius University-TSU, Vidzeme University of Applied Sciences-TSU)

and Jean Monnet Bachelor’s Programmes in European Studies at TSU

National Programme Director (Georgia) of the Regional Masters Programme in

Human Rights and Democratization /Global Campus/Caucasus at TSU

Kerry Anne Longhurst

External Advisor to the development of Jean Monnet Undergraduate European Studies Programme at the Institute *for* European Studies of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Professor at Collegium Civitas, Warsaw. Jean Monnet Chair

Daniela (Pescaru) Urse

Key Staff to the development of Jean Monnet undergraduate European Studies Programme at the

Institute *for* European Studies of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Invited Professor

Co-head of the Bachelor, Master and Doctoral programmes in European Studies

Professor of the Department of Sociology, University of Bucharest

Members of the Board:

Merab Abdaladze

Head of the EU Economic Integration Module at the Institute *for* European Studies of

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Invited Professor

Associated Professor of International Black Sea University

Vasil Kacharava

Head of the Europe Culture and History Module at the Institute *for* European Studies of

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Invited Professor

Co-head of the Bachelor, Master and Doctoral programmes in European Studies

Director of the Institute of American Studies and the Professor of the Faculty of Humanities at

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Natia Lapiashvili

Head of the EU Law Module at the Institute for European Studies of

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Invited Professor

Co-head of the Bachelor, Master and Doctoral programmes in European Studies

Associated Professor of the Caucasus University

Tamaz Zubiashvili

Head of the Migration Module at the Institute for European Studies of

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Invited professor

Co-head of the Bachelor, Master and Doctoral programmes in European Studies

Associated Professor of the Faculty of Business and Economics of

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Translator and Corrector: Mariam Kveladze

“Georgian Journal for European Studies” is a bilingual scientific edition that was established in 2015 with the support of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union

ევროკომისიის მხარდაჭერა წინამდებარე პუბლიკაციის გამოცემაზე არ წარმოადგენს მისი შიგთავსის მოწონებას. პუბლიკაციაში ასახულია მხოლოდ და მხოლოდ ავტორთა შეხედულებები და ევროკომისია არ შეიძლება იყოს პასუხისმგებელი მასში მოცემული ინფორმაციის ნებისმიერი ფორმით გამოყენებაზე

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein

სარჩევი

Table of Contents

1.	იაკობ ლაჩაშვილი ბრექსიტის შემდგომი მოლაპარაკებები: შემთხვევის შესწავლა	9
	Iakob Lachashvili Post-Brexit Negotiations: A Case Study	27
2.	ივიკო ხავთასი ბრექსიტი – საპარლამენტო სუვერენიტეტით მოტივირებული უთანხმოება	41
	Iviko Khavtasi Brexit – An act of Resentment in the name of Parliamentary Sovereignty	51
3.	ფლორიან ოლივერ ბინდერი ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორთა ვარიაცია – „გასვლის“ და „დარჩენის“ მომხრე რეგიონების საძიებო კვლევა	59
	Florian Oliver Binder Variation in Determinants of Support For Brexit – An Explorative Study of ‘Leave’ & ‘Remain’ Regions	81
4.	თათია დოლიძე „ჩვენ“ „სხვების“ წინააღმდეგ: ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს გზები ევროპისკენ“ (1991-2004)	99
	Tatia Dolidze Us vs Other: the Baltic States’ and Georgia’s Pathways to Europe (1991-2004)	110
5.	მარიამ ხურცილავა შემოქმედებითი ეკონომიკა – ქართული და ესტონური კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების მოდელები	119
	Mariam Khurtsilava Creative Economy – Georgian and Estonian Cultural and Creative Industries’ development models	133
6.	ავა ვუდი პოლონური პოპულიზმი და ევროპის საბჭო: პოლონეთის მიერ ვალდებულებების ვერ შესრულება და მისი შედეგები	145
	Ava Wood Polish Populism and the Council of Europe: How Poland is Failing to Adhere to its Core Obligations and What it Means	163
7.	აითან ჰაჯიევა და ნინო ჯავახიშვილი ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაცია საქართველოში	178
	Aytan Merdan Hajiyeva and Nino Javakhishvili Social Integration of Ethnic Azerbaijani Women in Georgia	192

8.	სალომე აბულაძე	
	უმალღესი განათლების ხელმისაწვდომობა, როგორც პატიმრების რეაბილიტაციის საშუალება: საქართველოს შემთხვევის ანალიზი	204
	Salome Abuladze	
	Access to Higher Education as a Means of Rehabilitation for Prisoners: The Case of Georgia	215
9.	ინგა კაზარიან	
	უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება: შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის რეგულაციები და მათი იმპლემენტაცია საქართველოში (სამშენებლო ინდუსტრიის მაგალითი)	225
	Inga Kazarian	
	The Right to Safe and Healthy Working Conditions: Regulation and Implementation of Occupational Safety and Health in Georgia (Example of the Construction Industry)	242
10.	ნინო ლაპიაშვილი	
	ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ სამართლის ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მეთოდის გამოყენების შესახებ არსებული სამეცნიერო ლიტერატურის ევოლუცია: ზოგიერთი გამორჩეული ავტორის მოსაზრების მიმოხილვა	255
	Nino Lapiashvili	
	Evolution of the scholarship on the teleological method of legal interpretation by the Court of Justice of the EU: Some of the most prominent voices reviewed	256

ბრექსიტის შემდგომი მოლაპარაკებები: შემთხვევის შესწავლა

აბსტრაქტი

მოცემული კვლევა ბრექსიტის შემდგომ მოლაპარაკებებს ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის ფრთხილად ანალიზებს. საკითხის შესახებ მცირე შესავლისა და კვლევის დიზაინის შემდგომ, სტატიაში ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის მიმოხილვაა მოცემული. შემდეგ აღწერილია ევროკავშირისა და გაერთიანებულ სამეფოს შორის მოლაპარაკებების პროცესი, გაერთიანებული სამეფოსა და ევროკავშირის რამდენიმე სახელმწიფოს (გერმანია, საფრანგეთი, ირლანდია და ესპანეთი) პოზიციები; ასევე მოცემულია მხარეებს შორის მიღწეული შეთანხმების დეტალები. შემდგომ, ბოლო სექციაში, აღნიშნული ინფორმაცია ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის მეშვეობითაა გაანალიზებული და მოცემულია მოლაპარაკებების პროცესის ახსნა დაწყებული ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ეროვნული პრეფერენციების ფორმირებით, გაგრძელებული სახელმწიფოთაშორისო და გაერთიანებულ სამეფოსთან მოლაპარაკებებით/„ვაჭრობით“ (bargaining), და დასრულებული ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის მესამე ეტაპით – ინსტიტუტების როლით.

საკვანძო სიტყვები: ბრექსიტის მოლაპარაკებები, ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმი, სავაჭრო/მოლაპარაკებების ძალა, ეროვნული პრეფერენციები, გასვლის შეთანხმება

შესავალი

2016 წელს გამართულ რეფერენდუმზე გაერთიანებულმა სამეფომ ევროკავშირის დატოვებას მხარი მცირე სხვაობით დაუჭირა – 51.9% ევროკავშირის დატოვების მომხრე იყო, ხოლო 48.1% – მოწინააღმდეგე (BBC, 2016). რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინებით, გაერთიანებული სამეფოს პრემიერ-მინისტრმა, ტერეზა მეიმ, 2017 წლის 29 მარტს 50-ე მუხლი (ევროკავშირიდან გასვლის შესახებ) აამოქმედა, თუმცა, აღნიშნული გადაწყვეტილება ბევრმა ნაჩქარევად შეაფასა (Payne, 2017). ამით ოფიციალურად დაიწყო გაერთიანებული სამეფოს ევროკავშირიდან გასვლის პროცესი და შესაბამისად, მოლაპარაკებების პერიოდიც. ის ითვალისწინებდა გასვლის შეთანხმების პირობებისა და ყოვლისმომცველი ჩარჩოს შემუშავებას მომავალი, ბრექსიტის შემდგომი, ურთიერთობებისთვის (Politico, 2017), რომელსაც უნდა მოეცვა ყველა სფერო, მათ შორის, (თავისუფალი) ვაჭრობის ხელშეკრულება და რამდენიმე კომპლექსური საკითხი, რომელიც შემდგომ სექციებში იქნება განხილული. გასვლის შეთანხმების მოლაპარაკების პროცესი 2019 წლის ბოლომდე გაჭიანურდა, რა პერიოდშიც ადგილი ჰქონდა ინტენსიურ ვაჭრობას/გარიგებებს, შეფერხებებს, პოლიტიკურ დრამასა და შეთანხმების ნაწილების ხელახალ მოლაპარაკებებს (BBC, 2019). მოლაპარაკებები კრახის პირას იყო, მაგრამ საბოლოოდ, ე.წ. „შეთანხმების გარეშე (“no-deal”) სცენარი“ თავიდან იქნა აცილებული და გასვლის შეთანხმება მიიღწა. ვაჭრობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებას ხელი ერთი წლის შემდეგ, 2020 წლის 30 დეკემბერს მოეწერა (Landler & Castle, 2020).

ბრექსიტი წლების განმავლობაში ანალიზისა და აკადემიური კვლევის ფოკუსი იყო და მის შესახებ მრავალი კვლევა ჩატარდა, მაგრამ ის ჯერ კვლავ შედარებით ახალი ფენომენია და მისი ზოგიერთი ასპექტი დამატებით გამოკვლევას საჭიროებს. მათ შორის, ბრექსიტის გამომწვევი მიზეზები – ე.ი. რამ მისცა რეფერენდუმში ბიძგი „დატოვების კამპანიას“ (Leave campaign) და რა ცვლადებმა და განმსაზღვრებელმა ფაქტორებმა განაპირობა ხალხის არჩევანი – ფაქტობრივად, ამომწურავადაა შესწავლილი.

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ევროპისმცოდნეობის სამაგისტრო პროგრამის კურსის „ევროკავშირის მმართველობა და პოლიტიკა, ევროინტეგრაციის თეორიები“ ფარგლებში ნინო ლაჩაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: klachashvili@gmail.com

ვლილი. ასევე, ბოლო დროს ბრექსიტის შედეგები, ფართოდ გავრცელებული კვლევის თემა გახდა და საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროინტეგრაციის თეორიები აქტიურად იქნა გამოყენებული აღნიშნული საკითხების განსახილველად. თუმცა, ბრექსიტის შემდგომი მოლაპარაკებების პროცესისთვის (ასევე, მოიხსენიება, როგორც ბრექსიტის მოლაპარაკებები), გარკვეულწილად, ნაკლები ყურადღებაა დათმობილი და ის უკვე შემუშავებული თეორიების მეშვეობით საფუძვლიანად არაა გაანალიზებული.

აქედან გამომდინარე, მოცემული კვლევა მიზნად ისახავს, ამ კუთხით წვლილი შეიტანოს და გაანალიზოს ბრექსიტის მოლაპარაკებები ევროინტეგრაციისა და საერთაშორისო ურთიერთობების თეორიული ქრილით. კერძოდ, რათა ახსნას ორი მხარის (გაერთიანებული სამეფოსა და ევროკავშირის) პოლიტიკა და ქმედებები, მოცემული ნაშრომი აანალიზებს ბრექსიტის მოლაპარაკებებს – როგორც პროცესს, ისე შედეგებს. კვლევაში გამოყენებულია თვისებრივი კვლევის დიზაინი და მეთოდები და ის წარმოადგენს შემთხვევის შესწავლას (case study), კერძოდ, შემთხვევის შესწავლის ახსნით ტიპს. კვლევა მოიცავს 2017 წლის 29 მარტიდან, როდესაც გაერთიანებულმა სამეფომ შეთანხმების – ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ (Treaty on European Union) – 50-ე მუხლი ამოქმედა და შესაბამისად, მოლაპარაკებების პროცესი დაიწყო, 2020 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით პერიოდს, როდესაც გაერთიანებულ სამეფოსა და ესპანეთს შორის გიბრალტარის საკითხის შესახებ წინასწარი შეთანხმება მიიღწა და ერთი დღით ადრე ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოს შორის ვაჭრობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება გაფორმდა. კვლევის პროცესში გამოყენებულია აკადემიური წიგნები და სტატიები, გაერთიანებული სამეფოსა და ევროკავშირის ინსტიტუტების განცხადებები და ოფიციალური დოკუმენტები, მოსაზრებითი ტიპის სტატიები და ახალი ამბების წყაროები. კვლევის მიზნის მისაღწევად და მოლაპარაკებების პროცესის ახსნისთვის ნაშრომში გამოყენებული მთავარი თეორიული/ანალიტიკური ჩარჩო ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმია.

თეორიული ჩარჩო – ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმი

აღნიშნული სექციის მიზანია თეორიული ჩარჩოს მიმოხილვა – მისი ძირითადი იდეისა და მახასიათებლების გამოკვეთა, რომლებიც ნაშრომში ანალიზისთვის იქნება გამოყენებული. როგორც შესავალშია აღნიშნული, ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმი მოცემულ კვლევაში მთავარ ანალიტიკურ ჩარჩოს წარმოადგენს.

ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმი – ინტერგავერნმენტალიზმის ერთ-ერთი მიმართულება – 1990-იან წლებში ჩამოყალიბდა. ის ევროკავშირის ინტეგრაციის თეორიებში ერთ-ერთი დომინანტური თეორია გახდა, რომელიც ხშირად მოიხსენიებოდა, როგორც „საბაზისო თეორია“ (“baseline theory”) ან „დიდი თეორია“ (“grand theory”), რომელიც სხვა თეორიების ტესტირებისას შესაძარებლად და შესაფასებლად გამოიყენება. ის, ასევე, წარმოადგენს „დიდ თეორიას“, რომელიც სხვა რამდენიმე თეორიაზე დაყრდნობითაა აგებული, ძირითადად საშუალო ზომის თეორიებზე, როგორცაა რაციონალური ინსტიტუციონალიზმი, ასევე, ზოგადად პოლიტიკური მეცნიერების თეორიები, ნეოფუნქციონალიზმი (თუმცა, ნაკლები დოზით) და კლასიკური ინტერგავერნმენტალიზმი, რომელიც სტენლი ჰოფმანის შექმნილია (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 67-68).

ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმი ენდრიუ მორავჩიკმა განავითარა, რომელმაც 1990-იან წლებში გამოქვეყნებულ სტატიებში² განვითარებულ იდეებსა და ჰიპოთეზებს თავი თავის მთავარ წიგნში – „The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht – მოუყარა (Parsons, 1998, pp. 74). მორავჩიკის თანახმად, „ცენტრალური არგუმენტი... არის ის, რომ ევროპული ინტეგრაცია საუკეთესოდ შეიძლება იყოს ახსნილი როგორც ეროვნული ლიდერების მიერ გაკეთებული რაციონალური არჩევნების სერია“ (Moravcsik, 1998, pp. 18). ეს, ფაქტობრივად, გულისხმობს, რომ ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმი ევროკავშირს განიხილავს, როგორც მთავრობათაშორის ორგანიზაციას, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება წევრ ქვეყნებს შორის მოლაპარაკებების შედეგად (სახელმწიფოთაშორისი ვაჭრობა). წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები აწარმოებენ მოლაპარაკებებს/ვაჭრობენ შიდა პოლიტიკის პრეფერენციებზე დაყრდნობით და შედეგი დიდწილად დამოკიდებულია ვაჭრობაში მათ ძალასა და ბერკეტებზე. ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის შეხედულებებისამებრ, შემდგომი ინტეგრაცია წევრი ქვეყნების მიერ სუვერენიტეტის ნაწილის ზესახელმწიფოებ-

² მაგალითად, იხილეთ “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community” და “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”.

რივი ინსტიტუტისათვის გადაცემის/დელეგირების სახით ხდება, როდესაც წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკურ ინტერესებს შორის თანხვედრაა (Cini, 2019, pp.77).

მორავჩიკი მიუთითებს სამ ფაქტორზე, რომლებიც სახელმწიფოთა რაციონალურ არჩევანზე ახდენს გავლენას: „ქვეყნის შიდა ძლიერი მოთამაშეების ეკონომიკური ინტერესები“, „თითოეული სახელმწიფოს შედარებითი ძალა საერთაშორისო სისტემაში“ და „საერთაშორისო ინსტიტუტების როლი სახელმწიფოთაშორისო ვალდებულებების სანდოობის ხარისხის გაძლიერებაში“ (Moravcsik, 1998, pp. 18). სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, მორავჩიკი ავითარებს თეორიას, რომელიც დაფუძნებულია მთავრობათაშორის დაშვებებზე, რომ ევროინტეგრაციის პროცესში გადაწყვეტილების მიღება ხდება წევრი ქვეყნების მიერ, რომლებიც რაციონალური აქტორები არიან და განიხილავენ სამი სხვადასხვა დონის ფაქტორებს – სახელმწიფოთაშორისს, შიდასახელმწიფოებრივს და ინსტიტუციურს. პირველი ორი, ასევე, არის რობერტ პუტნამის "ორდონიანი თამაშის" შრეების – თეორია, რომელიც, მიშელ ცინის აზრით, არის "საწყისი წერტილი ლიბერალური ინტერგავრმენტალიზმის გასაგებად". ცინი ლიბერალურ ინტერგავრმენტალიზმში მოთხოვნისა და მიწოდების მხარეებს განასხვავებს – მოთხოვნა მომდინარეობს ქვეყნის შიდა აქტორებიდან და მიწოდება სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებების პროცესებიდან (Cini, 2019, pp. 76-77); და პუტნამის თეორიაზე დამატებით, ლიბერალური ინტერგავრმენტალიზმი, როგორც რეგიონული ინტეგრაციის თეორია, ასევე, მოიცავს ინსტიტუციურ დონეს.

მორავჩიკი ამტკიცებს, რომ როდესაც ევროპული ინტეგრაციის პროცესში სახელმწიფოები რაციონალურ არჩევანს აკეთებენ, ხელმძღვანელობენ შედარებით სტაბილური და წინასწარ კარგად განსაზღვრული ინტერესებით. ამ და მანამდე ნახსენები დაშვებებიდან გამომდინარე, მორავჩიკი გამოყოფს წევრ ქვეყნებს შორის მოლაპარაკების სამ ფაზას: „ეროვნული პრეფერენციების ფორმირება, სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებები/ვაჭრობა და საერთაშორისო ინსტიტუტების არჩევანი“ (Moravcsik, 1998, pp. 18).

დასაწყისისთვის, ლიბერალური ინტერგავრმენტალიზმი სახელმწიფოებს უნიტარულ აქტორებად განიხილავს, რომელთა საგარეო პოლიტიკა შიდა დაინტერესებულ მხარეებს შორის მოლაპარაკების პროცესის მიხედვით განისაზღვრება. თავის მხრივ, შიდა დაინტერესებული მხარეები საკითხების მიხედვით განსხვავდებიან (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 69-70). მაშასადამე, ეროვნული პრეფერენციების ფორმირება არის ინტერესთა ჯგუფებს შორის შეჯიბრის პროცესი, რათა მათი სასურველი პოლიტიკა სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებებში მთავრობის პოზიციად იქცეს (Cini, 2019, pp. 77). მორავჩიკმა ჩაატარა სიღრმისეული შემთხვევის შესწავლები (case studies) და ემპირიულ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით დაასკვნა, რომ ევროინტეგრაციის მიმართ სახელმწიფოთა ეროვნული პრეფერენციების განსაზღვრაში ეკონომიკური ინტერესები მთავარ როლს თამაშობს. მის თანახმად, შემთხვევათა უმეტესობა მიუთითებდა, რომ სახელმწიფოების გადაწყვეტილების უკან, რომ ინტეგრაციის პროცესი ჯერ დაწყებულიყო და შემდეგ გაღრმავებულიყო, კომერციული და ეკონომიკური მიზნების განხორციელებისა და შედარებითი უპირატესობების მიღწევის ინტერესი იდგა. მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური ინტერესები არ არის ერთადერთი ცვლადი, რომელიც ევროპულ ინტეგრაციაში სახელმწიფოთა ეროვნულ პრეფერენციებს განსაზღვრავს. არამედ, არსებობს სხვა ფაქტორები, განსაკუთრებით გეოპოლიტიკური და უსაფრთხოების საკითხები და იდეოლოგიური ასპექტები. მორავჩიკის მიერ გაანალიზებულ ყველა შემთხვევაში ეკონომიკური ინტერესები ვლიდნებოდა. თუმცა, შესწავლილ შემთხვევათა მნიშვნელოვან ნაწილში იდეოლოგიური და, განსაკუთრებით, გეოპოლიტიკური მიზეზებიც შეიმჩნეოდა; 15-დან სამ შემთხვევაში გადაწყვეტილებებზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია გეოპოლიტიკურმა ინტერესებმა (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 69-70). აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოებმა შეიძლება პრიორიტეტულად მიიჩნიონ გეოპოლიტიკური მიზნები და შესაბამისად შეცვალონ ეკონომიკური ინტერესები. თეორიული თვალსაზრისით, მორავჩიკს მოჰყავს ნეორეალისტური ახსნა, რომ ევროპული ინტეგრაციის საფუძველი ძალთა ბალანსი იყო – კერძოდ, საბჭოთა კავშირიდან მომდინარე საფრთხის დაბალანსება, სუპერ ძალების მიერ (აშშ და სსრკ) დომინირებულ საერთაშორისო სისტემაში ავტონომიური ევროპული ძალის პოლუსად პოზიციონირება და ეკონომიკურ შეჯიბრში ისეთ მეტოქეებთან ბალანსირება, როგორც, მაგალითად, იაპონია იყო (Moravcsik, 1998, pp. 24-34).

მეორე ეტაპის – სახელმწიფოთაშორისო ვაჭრობის ასახსნელად, ლიბერალური ინტერგავრმენტალიზმი რაციონალურ ინსტიტუციონალიზმს იყენებს. წევრი ქვეყნების ეროვნული პრეფერენციები ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგოა და, შესაბამისად, მათ ურთიერთსასარგებლო პოლიტიკის შესამუშავებლად თანამშრომლობა და მოლაპარაკება უწევთ. თუმცა, სახელმწიფოთაშორისო ვაჭრობის

შედეგების სარგებელი ქვეყნებისთვის შეიძლება განსხვავებული იყოს და ეს დამოკიდებულია მოლაპარაკებაში/ვაჭრობაში ძალასა და ბერკეტებზე. მოგებათა არათანაბარი გადანაწილება გამოწვეულია ევროკავშირის ფენომენით, რომელსაც ასიმეტრიული ურთიერთდამოკიდებულება ჰქვია. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც სახელმწიფოს (ან ზოგიერთ მათგანს) არ სურს გარკვეული პოლიტიკის სფეროში არსებული სტატუს-ქვოს შეცვლა, უფრო სავარაუდოა, რომ აღნიშნული აქტორები ეცდებიან სრული პროცესის საბოტაჟს, რათა გარკვეული დათმობები მიიღონ. როგორც მოლაპარაკების ზოგადი წესი, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის სახელმწიფოთაშორისო ვაჭრობისას ინფორმაცია ღირებული აქტივია და მას, ვინც სხვისი ეროვნული პრეფერენციებისა და განხილული საკითხისადმი ინსტიტუტების დამოკიდებულების შესახებ ინფორმაციას ფლობს, წარმატების მეტი შანსი აქვს. ვაჭრობის პროცესის შესასწავლად თავის წიგნში – Choice of Europe – მორავჩიკი განიხილავს ორ განზომილებას – ეფექტიანობასა და მოგების განაწილებას, ასევე, ყურადღებას ამახვილებს ორ საპირისპირო თეორიაზე – ზესახელმწიფოებრივი ვაჭრობა და მთავრობათაშორისი ვაჭრობა. განხილულ შემთხვევებზე დაყრდნობით, მორავჩიკმა დაასკვნა, რომ სახელმწიფოთა შორის მიღწეული შედეგები შეესაბამება მათ ფარდობით ძალას, რომელიც ასიმეტრიული ურთიერთდამოკიდებულების კონტურებს ასახავს: სახელმწიფოებმა, რომლებმაც ევროინტეგრაციიდან ყველაზე მეტი სარგებელი მიიღეს, იყვნენ ის სახელმწიფოები, რომლებიც ყველაზე მეტ კომპრომისზე მიდიოდნენ, და საპირისპიროდ, ვინც ყველაზე ნაკლებად ისარგებლა ინტეგრაციით ან ადაპტაციისა და ალტერნატივების მაღალი ხარჯები ჰქონდა, „მიდრეკილი იყო იმისკენ, რომ მეტი გავლენა მოეხდინა პირობების დაწესებისთვის“. ამ დაშვებების საპირისპიროდ, ფედერალიზმისა და ნეოფუნქციონალიზმის ზეეროვნული მოლაპარაკების/ვაჭრობის თეორიები მიიჩნევენ, რომ არსებობს „ინფორმაციული ასიმეტრიები“ და ხაზს უსვამენ „ზეეროვნული პოლიტიკური მენარმეების“ (“supranational political entrepreneurs”) ან „იდეური მენარმეების“ (“ideational entrepreneurs”) როლს (მაგალითად, ევროკომისიის პრეზიდენტები). ამ იდეების მიხედვით, სახელმწიფოებს წარმატებული მოლაპარაკებებისთვის ინფორმაცია და იდეები აკლიათ, რასაც „იდეურ მენარმეებს“ აქვთ. თუმცა, ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმი უშვებს, რომ სახელმწიფოთაშორისო ვაჭრობის პროცესში, სწორედ, ზეეროვნული მესამე მხარეები არ ფლობენ საკმარის ინფორმაციას და ეფექტიანი შეთანხმებების წარმატებით გაფორმებისთვის ისინი საჭირო არ არიან. მორავჩიკმა დედუქციის მეთოდით ემპირიულ შემთხვევებზე დაყრდნობით დაასკვნა, რომ ტრანზაქციის ხარჯები არც იმდენად დიდია, რომ მესამე მხარის მედიაციის საჭიროება არსებობდეს და ასევე სახელმწიფოები, როგორც წესი, ამჯობინებენ თავად იკისრონ იდეების მიმწოდებლისა და მენარმის როლი. მიუხედავად ამისა, მორავჩიკი წერს, რომ ზოგიერთმა შემთხვევამ, მაგალითად, ერთიანი ევროპული აქტის მიღებამ აჩვენა, რომ მოლაპარაკება/ვაჭრობის პროცესში ზეეროვნული მენარმეები შესაძლოა ეფექტიანობისთვის საჭირო მაინც გახდნენ (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 70-71).

საბოლოოდ, ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმი ხსნის წევრ ქვეყნებს შორის მოლაპარაკების მესამე და ბოლო ეტაპს – საერთაშორისო ინსტიტუტების არჩევანს (ინსტიტუციური არჩევანი). ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმის თანახმად, საერთაშორისო ინსტიტუტები, ზოგადად, გრძელვადიანი საერთაშორისო თანამშრომლობისთვისაა საჭირო. აქედან გამომდინარე, წევრი სახელმწიფოები თავიანთი სუვერენიტეტის ნაწილს გადასცემენ ზენაციონალურ ინსტიტუტს, რადგან მათ შეუძლიათ მიიღონ ზომები ისეთ შემთხვევაში, როდესაც ქვეყნებს შეთანხმებიდან გადახვევის მიდრეკილებები გაუჩნდებათ და ასევე, გაუთვალისწინებელი ეფექტების შემთხვევაში. რაც მთავარია, ზენაციონალური ინსტიტუტები იძლევიან გარანტიას, რომ მეორე ეტაპზე (სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკება/ვაჭრობა) მიღწეული მოგების განაწილება შენარჩუნდება; თანამშრომლობის ხელშეწყობისა და გაურკვევლობის შემცირებით მინიმუმამდე დაიყვანება ტრანზაქციის ხარჯები; ჩამოყალიბდება მექანიზმი, რომ წევრმა ქვეყნებმა გააკონტროლონ ერთმანეთის ქმედებები, ხოლო დარღვევის შემთხვევაში – დააწესონ სანქციები, რითაც შეთანხმებული გარიგებების შესრულება უზრუნველყოფილი იქნება. არსებობს ევროკავშირისთვის უფლებამოსილების დელეგირების სხვადასხვა დონეები, დაწყებული მარტივი სტანდარტებისა და ნორმების დანესებიდან გაგრძელებული კომისიისთვის შეთავაზებებისა და მოლაპარაკების უფლებამოსილების მინიჭებით და დასრულებული ევროპის ცენტრალური ბანკის ან ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის (ECJ) უფლებამოსილების დელეგირებით.

ბრექსიტის მოლაპარაკებები: ქრონოლოგია, ძირითადი საკითხები და შედეგები

მას შემდეგ, რაც ბრიტანელებმა ევროკავშირიდან გასვლას დაუჭირეს მხარი, თავიდანვე ცხადი იყო, რომ პროცესის დასრულება ერთ დღეში ვერ მოხერხდებოდა, მიუხედავად ბრექსიტის მხარდამჭერი ზოგიერთი ჯგუფის ოპტიმიზმისა. თუმცა, იმის განჭვრეტა თუ როგორ განვითარდებოდა და დროში როგორ გაჭიანურდებოდა ეს პროცესი, ფაქტობრივად, შეუძლებელი იყო, ისევე როგორც შემდგომ მომხდარი მთავარი მოვლენების პროგნოზირება.

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ რეფერენდუმის შედეგით იმედგაცრუების მიუხედავად, ევროკავშირი მზად იყო ბრიტანელი ხალხის არჩევანისთვის პატივი ეცა და ამ არჩევანის შესასრულებლად რთული სამუშაო პროცესი დაეწყო. კენჭისყრისთანავე, ევროკავშირის წარმომადგენლებმა საჯაროდ განაცხადეს, რომ ნანობდნენ, მაგრამ პატივს სცემდნენ რეფერენდუმის გადაწყვეტილებასა და შედეგს და განაცხადეს, რომ მომზადებულნი იყვნენ ამ უარყოფითი სცენარისთვის (European Council, 2016a) ასევე, აღნიშნეს, რომ მოლაპარაკებებისათვის მზაობა ქონდათ (European Council, 2016b).

საპირისპიროდ, გაერთიანებული სამეფო ნაკლებად იყო მზად შედეგისთვის და, სავარაუდოდ, შემდგომ მოსალოდნელ სიტუაციასა და მოლაპარაკებებს არცთუ რთულად და იმაზე მარტივად მიიჩნევდა, ვიდრე ის რეალობაში იყო. როგორც ბრექსიტის ერთ-ერთი გვერდითი ეფექტი, პრემიერ მინისტრი დევიდ კამერონი, მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლის არჩევნებში დიდი უმრავლესობა მოიპოვა, ბრექსიტის რეფერენდუმის წარუმატებლობის ფონზე გადადგა, რითაც გზა გაუხსნა ტერეზა მეის, გამხდარიყო ახალი პრემიერ მინისტრი, რომლის მთავარი ამოცანაც ევროკავშირთან გასვლის პირობებზე მოლაპარაკება იყო (Stewart et al. 2016).

ცხადი იყო, რომ ევროკავშირის მოლაპარაკებების პოზიცია უფრო ძლიერი იყო და გასაკვირი არაა, რომ ევროპული საბჭოს მაშინდელი პრეზიდენტი, დონალდ ტუსკი, ტერეზა მეისთან შეხვედრაზე მოლაპარაკებების მალე დაწყებას ითხოვდა, რათა „შემცირებულიყო და საბოლოოდ დასრულებულიყო გაურკვევლობა“ (European Council, 2016c). მართლაც, ის მიესალმა ბრიტანეთის მთავრობის გადაწყვეტილებას, რომელიც 2016 წლის ოქტომბერში გამოცხადდა, რომ გაერთიანებული სამეფო მომავალი წლის მარტის ბოლოს 50-ე მუხლს გაააქტიურებდა და მოლაპარაკებების პროცესს დაიწყებდა (European Council, n.d.). თუმცა 50-ე მუხლის ამოქმედება ბევრმა ნაჩქარევად, მოუმზადებლად და ნაადრევად მიიჩნია (Payne, 2017), ძირითადად, იმ მიზეზით, რომ გაერთიანებული სამეფო კარგად მომზადებული არ იყო. ეს თვალსაჩინო იყო მხარეების მომლაპარაკებელი დელეგაციების ერთ-ერთ პირველ შეხვედრაზე – სცენა³, რომელშიც ევროკავშირის მხარე მოლაპარაკებებზე ბევრი დოკუმენტით მივიდა, ხოლო ბრიტანელები მხოლოდ ბლოკნოტებით გამოცხადნენ, მხარეთა მზადყოფნის დონეს ასახავდა და გაერთიანებული სამეფოს მოუმზადებლობას წარმოაჩენდა.

ევროკავშირის 27 ქვეყნის ლიდერებმა (ევროპის საბჭოს შემადგენლობა დიდი ბრიტანეთის გარდა) დაასკვნეს, რომ მოლაპარაკებები ევროკავშირის კომისიას იმ სახელმძღვანელო მითითებების საფუძველზე უნდა წარემართა, რომლებსაც ევროკავშირის 27 ქვეყანა დროთა განმავლობაში მიიღებდა. კომისიის წარდგენის საფუძველზე მთავარ მომლაპარაკებლად მიშელ ბარნიე დაინიშნა, თუმცა, ის ანგარიშს არა მხოლოდ კომისიას აბარებდა, არამედ ევროკავშირის 27 წევრი ქვეყნის ლიდერებსაც. ასევე, მას დაევალა ევროპარლამენტის „მჭიდროდ და რეგულარულად“ ინფორმირება. გარდა ამისა, ევროკავშირის საბჭოს და მის მოსამზადებელ ორგანოებს მიენიჭათ როლი „განესაზღვრათ მიმართულება კომისიისათვის“ და „უზრუნველყოს მოლაპარაკებების წარმართვა ევროკავშირის 27 წევრი ქვეყნის მითითებების შესაბამისად“ (European Council, 2016d) – რა თქმა უნდა, 27 წევრი სახელმწიფოს ლიდერები არ იქნებოდნენ ჩართული ყოველდღიურ მუშაობაში, მონიტორინგისა და ყველა ტექნიკური დეტალის განხილვაში.

მოლაპარაკების მთავარ საკითხებს შორის, რომელიც დონალდ ტუსკმა მოლაპარაკებების სახელმძღვანელო პრინციპებზე საუბრისას გამოაცხადა, იყო გაურკვევლობის მინიმუმამდე შემცირება, გაერთიანებულ სამეფოში მომუშავე ევროკავშირის კომპანიებისთვის სამართლებრივი ვაკუუმის თავიდან აცილება, გაერთიანებული სამეფოს ფინანსური ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა, მოქნილი და კრეატიული გადაწყვეტილებების პოვნა ირლანდიასა და ჩრდილოეთ ირლანდიას

³ სურათის ხილვა შესაძლებელია, მაგალითად, შემდეგ ბმულზე: <https://www.politico.eu/article/britain-prepares-to-show-its-brexit-hand-customs-trade-agreement/amp/>

შორის „მყარი საზღვრის“ აღკვეთის მიზნით (ერთადერთი სახმელეთო საზღვარი დიდ ბრიტანეთსა და ევროკავშირს შორის), როგორც ჩრდილოეთ ირლანდიაში მშვიდობისა და სტაბილურობის გარანტიის საშუალება. ტუსკის თანახმად, ეს საკითხები პირველ რიგში უნდა შეთანხმებულიყო გასვლის შეთანხმების ფარგლებში და მხოლოდ ამ საკითხების მოგვარების შემდეგ შეიძლებოდა გადასულიყვნენ სამომავლო ურთიერთობების სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაზე, მათ შორის, სხვა საკითხებს შორის, ეკონომიკისა და უსაფრთხოების ფართო სფეროებზე (European Council, 2017a).

პირველმა სახელმძღვანელო პრინციპებმა დაადგინა ევროკავშირის პოზიციები იმის შესახებ, რომ უნდა შენარჩუნებულიყო ერთიანი ბაზრის მთლიანობა და „თამაშის თანაბარი პირობები“ (level playing field), რაც იმას ნიშნავს, რომ გაერთიანებული სამეფო ვერ მიიღებდა მონაწილეობას მხოლოდ ევროინტეგრაციისა და საერთო ბაზრის ზოგიერთ სფეროში და ზოგიერთში არა. ასევე, სახელმძღვანელო პრინციპებმა გამორიცხა ხელშეკრულებების დადება ცალკეულ საკითხებზე, რათა თავიდან ყოფილიყო აცილებული გაერთიანებული სამეფოს მიერ სასურველი სფეროების არჩევა. ნაცვლად ამისა, დადგინდა, რომ გასვლის შესახებ შეთანხმება ერთ პაკეტში უნდა ყოფილიყო მოლაპარაკებული და გაფორმებული. უფრო მეტიც, სახელმძღვანელო პრინციპებით დადგინდა, რომ მოლაპარაკებები მთლიანად ევროკავშირს უნდა ეწარმოებინა იმ საკომუნიკაციო არხების გამოყენებით, რომლებიც ექსკლუზიურად იქნებოდა განსაზღვრული გაიდლაინებში და არა ცალკე წევრი ქვეყნების მიერ, რათა არ მომხდარიყო ევროკავშირის გვერდის ავლა და მოლაპარაკებების პოზიციების შესუსტება. აღნიშნულმა, ფაქტობრივად, დაადგინა, რომ მოლაპარაკებების პროცესს ევროკავშირის მთავარი მომლაპარაკებელი მიშელ ბარნიე წარმართავდა და ის იქნებოდა მთავარი საკონტაქტო პირი გაერთიანებული სამეფოსთვის. ევროკავშირს არ სურდა, რომ გაერთიანებულ სამეფოს მისთვის გვერდი აეველო და მოლაპარაკებები უშუალოდ წევრ ქვეყნებთან ან კომისრებთან (ან ევროკავშირის სხვა ოფიციალურ პირებთან) დაეწყო. ეს პრინციპები მოიცავდა არა მხოლოდ გასვლის შეთანხმების მოლაპარაკებებს, არამედ ვრცელდებოდა წინასწარ მოლაპარაკებებს სამომავლო ურთიერთობის ჩარჩოზე, გარდამავალ და ყველა სხვა რელევანტურ შეთანხმებაზე. ევროკავშირმა აირჩია „მოლაპარაკებების ეტაპობრივი მიდგომა“ და 50-ე მუხლის თანახმად, მოლაპარაკებების ორწლიანი ვადა დაანესა. ეტაპობრივი მიდგომა გულისხმობდა, რომ პირველ რიგში უნდა შეთანხმებულიყო მოქალაქეების და ბიზნესის უფლებები. ასევე, უნდა შეთანხმებულიყო გაერთიანებული სამეფოს შესაძლო გადახრები/განსხვავებები ევროკავშირთან დაკისრებული იმ ვალდებულებებისგან, რომლებიც როგორც წევრმა სახელმწიფომ აიღო და მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლებოდა საუბარი სამომავლო ურთიერთობების მონახაზზე ან გარდამავალ შეთანხმებებზე (European Council, 2017b).

ევროპული საბჭოს სახელმძღვანელო პრინციპებზე დაყრდნობით, კომისიამ ჩამოაყალიბა მოლაპარაკებების დირექტივები, რომელიც საბჭომ დაამტკიცა. უმთავრეს პრიორიტეტებად გამოიკვეთა მოქალაქეების უფლებები, ფინანსური საკითხების შეთანხმება (გაერთიანებული სამეფოს ევროკავშირის წინაშე აღებული ფინანსური ვალდებულებების შესახებ), ირლანდიაში არსებული სიტუაციის მოგვარება დიდი პარასკევის შეთანხმების დაცვით და ერთიანი ბაზრის მთლიანობასთან დაკავშირებული საკითხები (მათ შორის, საბაჟო საკითხები). კომისიამ ეტაპობრივი მიდგომა გაიმეორა – მხოლოდ მოქალაქის უფლებების, ფინანსური საკითხების გადაწყვეტისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის სიტუაციის მოგვარების შემდეგ შეიძლებოდა დაწყებულიყო მოლაპარაკებების მეორე ეტაპი, სადაც განიხილება ყველა სხვა თემა, მათ შორის, სამომავლო ურთიერთობის შეთანხმების წინასწარი განხილვა (European Council, 2017c). მიშელ ბარნიემ აღნიშნულ პუნქტებს მოლაპარაკებების პირველ რაუნდშიც გაუსვა ხაზი (European Commission, 2017).

მეორე მხრივ, დიდმა ბრიტანეთმა ევროკავშირთან განსახილველ სხვადასხვა საკითხზე მისი პოზიციის ამსახველი დოკუმენტები (ე.წ. position papers)⁴ გამოაქვეყნა. აღნიშნული მიზნად ისახავდა იმ კრიტიკის პასუხსა და გამოსწორებას, რომ დიდი ბრიტანეთი მოლაპარაკებებისთვის მოუმზადებელი იყო. ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი ასპექტი, რომელსაც დოკუმენტები ეხებოდა ჩრდილოეთ ირლანდიისა და საბაჟო საკითხები იყო. ჩრდილოეთ ირლანდიასთან დაკავშირებით, მის მთავრობა დათმობაზე წავიდა, მხედველობაში მიიღეს რა ირლანდიის პოზიციები, მაგრამ წინადადება ზოგიერთ ასპექტში მაინც გაურკვეველი იყო. არსებითად, ეს დოკუმენტები მიზნად ისახავდა ისეთი რეჟიმის დამყარებას, სადაც დიდი პარასკევის შეთანხმება საერთო მიმოსვლის არეალებსა (common travel areas) და მრავალ სფეროში თანამშრომლობასთან ერთად იქნებოდა შენარჩუნებული. აღნიშნული

⁴ Discussing each of them in detail is out of the scope of this paper. They are available at: <https://www.gov.uk/government/collections/article-50-and-negotiations-with-the-eu>

თანამშრომლობის სფეროები მოიცავდა ენერგეტიკულ სექტორსა და ირლანდიასა და ჩრდილოეთ ირლანდიას შორის მყარი საზღვრის აღკვეთას, როგორც მოქალაქეების, ისე საქონლის გადაადგილების ნაწილში (Dunin-Wasowicz, 2017a). ბრიტანეთის გამოქვეყნებულმა პოზიციებმა კრიტიკაც დაიმსახურა, რომლის თანახმადაც, დოკუმენტები იმ დროისთვის არსებულ ვითარებას შემოთავაზებული ზომებიდან საუკეთესო ვარიანტად მიიჩნევადა, მაგრამ წარუმატებლობის სერიოზულ რისკს შეიცავდა (O'Toole, 2017).

რაც შეეხება საბაჟო შეთანხმებებს, დიდმა ბრიტანეთმა „დროებითი/შუალედური (interim) საბაჟო კავშირის“ შექმნისა და ამავე დროს თავისთვის მესამე ქვეყნებთან სავაჭრო მოლაპარაკების უფლებისა და შესაძლებლობის შენარჩუნების იდეა წამოაყენა (Reuters, 2017). თუმცა, ეს იდეა თავიდანვე ცოტა უცნაურად გამოიყურებოდა, რადგან ეწინააღმდეგებოდა ეკონომიკის ზოგადად შეთანხმებულ დაშვებებს მესამე მხარეებთან ვაჭრობის შეზღუდვების (diversion) შესახებ მაშინ, როდესაც საბაჟო კავშირში წევრიანდები. შესაბამისად, გაერთიანებული სამეფოს წინადადებას ევროკავშირის მხრიდან თანხმობის მცირე შანსი ჰქონდა, რადგან ამას შესაძლოა ერთიანი ბაზრის მთლიანობის შენარჩუნება გაერთულებინა. მართლაც, გაერთიანებული სამეფოს პოზიციების ამსახველმა დოკუმენტებმა ექსპერტების მწვავე კრიტიკა დაიმსახურა, რადგან ძირითადი კითხვებზე პასუხები გაცემული არ იყო და საეჭვო იყო გაერთიანებული სამეფოს პოზიცია საბაჟო კავშირის მიმართ, როგორც გარდამავალ პერიოდში, ისე გრძელვადიან პერსპექტივაში (Dunin-Wasowicz, 2017b) (BDO, 2017).

ბრექსიტის მოლაპარაკებებში ევროკავშირის 27-ივე წევრ სახელმწიფოს თავისი პირადი, ეროვნული, ინტერესები ჰქონდა. მაგალითად, ირლანდიის მთავარი საზღვრავი ჩრდილოეთ ირლანდიის საკითხი იყო. ირლანდიას სურდა დიდი პარასკევის შეთანხმებით მიღწეული მშვიდობისა და სტაბილურობის შენარჩუნება, ჩრდილოეთ ირლანდიასთან შეუფერხებელი ვაჭრობა და გადაადგილება და ზოგადი თანამშრომლობა ყველა სფეროში. ირლანდიის ინტერესებში, ასევე, შედიოდა ჩრდილოეთ ირლანდიის უფრო მეტად არა დიდ ბრიტანეთთან, არამედ ირლანდიასთან დაკავშირება.

გერმანიას, რომელსაც ევროკავშირში ყველაზე ძლიერი ეკონომიკა აქვს და საფრანგეთთან ერთად ფართოდ მიიჩნევა ევროკავშირის წამყვან სახელმწიფოდ, შემდეგი უპირველესი ინტერესები ჰქონდა: ა) აცეცლებინა ხისტი ან „შეთანხმების გარეშე“ ბრექსიტი, რადგან წმინდა ეკონომიკური გათვლებით ეს საზიანო იქნებოდა – დაარღვევდა რა გერმანია-დიდი ბრიტანეთის ვაჭრობას; ზოგიერთი მაჩვენებლის მიხედვით, გერმანია-დიდი ბრიტანეთის ეკონომიკური კავშირები ყველაზე მჭიდრო და მაღალი იყო – ამრიგად, გერმანია დიდ დარტყმას მიიღებდა (Ryan, 2019); ბ) ევროკავშირის კეთილდღეობისა და პრესტიჟის შენარჩუნება, რადგან ძლიერი ევროკავშირი გერმანიის, როგორც გაერთიანების ლიდერის, უპირველესი გრძელვადიანი მიზანია. ამიტომ, ამ კონტექსტში, გერმანიის ინტერესები მთლიანად დაემთხვა ევროკავშირის ინტერესებს. მაგალითად, გერმანია, ასევე, აქტიურად ეწინააღმდეგებოდა ბრიტანეთისთვის თანამშრომლობის მხოლოდ მისთვის სასურველი სფეროების არჩევის უფლებას, მოითხოვა უზარმაზარი ე.წ. „განქორწინების გადასახადი“ (divorce bill) და ნებისმიერ შეთანხმებაში გამორიცხა ირლანდიასა და ჩრდილოეთ ირლანდიას შორის მყარი საზღვრის შექმნის შესაძლებლობა (Chase, 2019). გარდა ამისა, გერმანიის ეკონომიკური კონკურენტუნარიანობის შენარჩუნებისა და ზოგადად, ევროკავშირის ინტერესების გამო, მისი კიდევ ერთი პრიორიტეტი რეგულაციებისა და ინდუსტრიის სუბსიდიების კუთხით „თამაშის თანაბარი პირობების“ უზრუნველყოფა იყო (Boffey & Rankin, 2020). აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთის მტკიცებით, გერმანია საკუთარ ეკონომიკურ ინტერესებზე მაღლა ევროინტეგრაციის მხარდამჭერ და წინ წამწვე პოლიტიკას დააყენებდა (Molthof, 2018) და შესაბამისად, არ დაუშვებდა, რომ ბრექსიტს ევროკავშირის ძირითადი პრინციპების შელახვა და დაზიანება გამოეწვია (Ryan, 2019).

კიდევ ერთი ეკონომიკა, რომელიც დიდი ბრიტანეთის გასვლის შედეგად ყველაზე მეტად დაზარალებული იქნებოდა, განსაკუთრებით ხისტი ან „შეთანხმების გარეშე“ ბრექსიტის შემთხვევაში, იქნებოდა ესპანეთი (Garicano, 2016). ესპანეთს გაერთიანებულ სამეფოსთან მჭიდრო ეკონომიკური, პოლიტიკური, საგანმანათლებლო-კულტურული და სხვა სახის კავშირები ჰქონდა (Dunham, 2020) – მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა ესპანეთის ეკონომიკური დამოკიდებულება გაერთიანებულ სამეფოზე უფრო ნაკლები ყოფილიყო ვიდრე გერმანიის, ესპანეთის ეკონომიკა, რომელიც უმუშევრობის მაღალი დონით ხასიათდება და გერმანიის ეკონომიკასთან შედარებით გაცილებით სუსტია, დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლაზე უფრო მგრძობიარე იქნებოდა. შესაბამისად, უფრო მეტადაც დაზარალებული იქნებოდა. თუმცა, ეკონომიკური და სხვა ხსენებული ინტერესების გარდა, ესპანეთისთვის მთავარი საკითხი გიბრალტარი იყო, რომელიც გიბრალტარის სრუტეზე ესპანეთის გვერდით სტრატეგიულად განლაგებუ-

ლი მცირე ტერიტორიაა. გიბრალტარი ბრიტანეთის ზღვისგალმა ტერიტორიაა მას შემდეგ, რაც მე-18 საუკუნეში ესპანეთს მისი დათმობა აიძულა. მას შემდეგ ესპანეთი არაერთხელ შეინააღმდეგებია დიდი ბრიტანეთის პოზიციასა და სტატუს-ქვოს გიბრალტარის სტატუსთან დაკავშირებით. გამომდინარე იქიდან, რომ გიბრალტარის მოსახლეობამ ბრექსიტის რეფერენდუმზე მხარი ევროკავშირში დარჩენას დაუჭირა, ესპანეთმა ეს საკუთარი ინტერესების გატარების შესაძლებლობად მიიჩნია. მეტიც, გიბრალტარს ერთადერთი სახმელეთო საზღვარი ესპანეთთან აქვს და ასევე ეკონომიკურად (პრაქტიკულად სხვა ყველა სფეროშიც) ევროკავშირზე, განსაკუთრებით კი ესპანეთზე, დამოკიდებული. ესპანეთის ინტერესი სტატუს-ქვოს ისე შეცვლა იყო, რომ გიბრალტარი უფრო მეტად დაახლოვებოდა ესპანეთს და ესპანეთის როლი და გავლენა გიბრალტარში გაიზარდებოდა.

ბოლოს, განსაკუთრებულ ყურადღებას საფრანგეთის პოზიცია და ინტერესები იმსახურებს. ეს, რა თქმა უნდა, გერმანიის პრიორიტეტების მსგავსად, მოიცავდა ერთიანი ბაზრის მთლიანობისა და „თამაშის თანაბარი პირობების“ უზრუნველყოფას (Schnapper, 2021). საფრანგეთი გერმანიასთან ერთად არის ევროკავშირის დე ფაქტო მეორე ან თუნდაც თანა-ლიდერი სახელმწიფო და, შესაბამისად, ევროკავშირის ინტერესები და პრესტიჟი თანაბრად მნიშვნელოვანია მისთვისაც, უფრო მეტად მნიშვნელოვანაც თუ არა, რადგან საფრანგეთის საგარეო პოლიტიკა და იდენტობა საერთაშორისო ასპარეზზე უფრო ძლიერი ევროკავშირის, როგორც ავტონომიური ძალაუფლების ცენტრის, ადვოკატირებაზეა დაფუძნებული. აქედან გამომდინარე, საფრანგეთისთვის მთავარი იყო იმის უზრუნველყოფა, რომ ევროკავშირი მოლაპარაკებებიდან გამოსულიყო, როგორც გამარჯვებული და უფრო მჭიდროდ ინტეგრირებული ბლოკი. ამიტომ, გასაკვირი არაა, რომ საფრანგეთს მოლაპარაკებების პროცესში გაცილებით მტკიცე პოზიცია ჰქონდა, ვიდრე გერმანიას. მოქალაქეთა უფლებები დიდ ბრიტანეთში და თავისუფალი გადაადგილება ლა-მანშის გვირაბის კონტექსტში, ასევე, ძალიან მნიშვნელოვანი იყო საფრანგეთისთვის. გერმანიისა და ესპანეთის ანალოგიურად საფრანგეთს გაერთიანებულ სამეფოსთან სავაჭრო კავშირები საკმაოდ მაღალ დონეზე ჰქონდა (Schnapper, 2021). მნიშვნელოვანია, რომ თევზჭერის პოლიტიკა საფრანგეთისთვის, ასევე, ფუნდამენტური საკითხი იყო, კერძოდ, ფრანგი მეთევზეებისთვის გაერთიანებული სამეფოს წყლებზე წვდომის შენარჩუნება (აღნიშნული საკითხი მნიშვნელოვანი იყო სხვა სახელმწიფოებისთვის, როგორიცაა ნიდერლანდები, ირლანდია და დანია), თუმცა, დიდი ბრიტანეთი დაჟინებით მოითხოვდა მის წყლებზე წვდომაზე უფრო მეტი შეზღუდვის შემოღებას (Rankin, 2020). და ბოლოს, საფრანგეთს ასევე სურდა შეენარჩუნებინა და გაეძლიერებინა თანამშრომლობა გაერთიანებულ სამეფოსთან საგარეო, თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკაში (Schnapper, 2021).

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის 27-მა წევრმა სახელმწიფომ თავიანთი ინტერესების დაახლოება და გაერთიანება მოახერხა (რაც ახსნაშიც ლიბერალური ინტერგავრემენტალიზმის გამოყენებით ქვემოთ იქნება ახსნილი), მაშინ როდესაც დიდი უთანხმოება იყო ბრიტანეთის მთავრობაში. მაგალითად, ენ. „ჩექერსის (Chequers) გეგმის“ გამოქვეყნებამ მინისტრთა კაბინეტში გახმაურებული გადადგომები გამოიწვია. ასევე, აღნიშნული გეგმა უარყო ევროკავშირმაც, რადგან ის ერთიანი ბაზრის მთლიანობას არღვევდა და ბრიტანეთი ირჩევდა, ევროკავშირის ოთხი თავისუფლებიდან რომლებში მიიღებდა მონაწილეობას (Powell, 2018). გეგმა ითვალისწინებდა „ყველა საქონლისთვის საერთო წესების“ შენარჩუნებას, რაც უზრუნველყოფდა თანაბარ სათამაშო პირობებს, ერთობლივი იურისდიქციის ჩამოყალიბებას ECJ-ისგან თავის დასაღწევად (დიდი ბრიტანეთში არსებული შემთხვევები დიდი ბრიტანეთის სასამართლოებში წავიდოდა, ხოლო ევროკავშირის შემთხვევები – ევროკავშირის სასამართლოებში) და „გაერთიანებული საბაჟო ტერიტორიის“ (combined customs territory) შექმნას, სადაც შიდა და ევროკავშირის ბაზრისათვის განკუთვნილ საქონელზე სხვადასხვა ტარიფები დაწესდებოდა, როგორც საშუალება, ერთდროულად შენარჩუნებულიყო ევროკავშირთან არსებული სავაჭრო კავშირები და ასევე, ბრიტანეთს თავისუფალი ვაჭრობის ახალ შეთანხმებებზე ხელმოწერის საშუალება ჰქონოდა; გეგმა, ასევე, აუქმებდა ადამიანთა თავისუფალ გადაადგილებას და წყვეტდა ევროკავშირის ბიუჯეტში წლიურ გადასახადებს (BBC, 2018a).

გასვლის შეთანხმებისა და პოლიტიკური დეკლარაციის შესახებ პირველი შეთანხმება 2018 წელს იქნა მიღწეული. შეთანხმების თანახმად, „განქორწინების გადასახადი“, რაც დიდ ბრიტანეთს უნდა გადაეხადა, £39 მილიარდი იყო. დიდი ბრიტანეთი, ასევე, უზრუნველყოფდა მოქალაქეთა უფლებებს და ჩრდილოეთ ირლანდიის „ბექსტოფის“ (backstop) მექანიზმს (აღნიშნული გულისხმობდა იმას, რომ ჩრდილოეთ ირლანდია საერთო ბაზარში ისევ რჩებოდა, რათა თავიდან ყოფილიყო აცილებული მყარი საზღვარი და გაერთიანებული სამეფო კვლავ რჩებოდა ევროკავშირის საბაჟო ტერიტორიაში,

რათა დიდ ბრიტანეთსა და ჩრდილოეთ ირლანდიას შორის საბაჟო კონტროლი არ ყოფილიყო (BBC, 2018b). შეთანხმდა, რომ „ბექსთოფის“ მექანიზმი იმოქმედებდა, სანამ შემდგომი შეთანხმება მიიღწეოდა, რომელიც ირლანდიასა და ჩრდილოეთ ირლანდიას შორის მყარი საზღვრის თავიდან ასარიდებლად საბაჟო კავშირში ყოფნის საჭიროებას გააქრობდა; „ბექსთოფის“ მექანიზმი ძალაში რჩებოდა, სანამ ევროკავშირი არ გადაწყვეტდა, რომ მისი გაუქმების მოთხოვნები დაკმაყოფილებული იყო. თუმცა ტერეზა მეის მიერ ევროკავშირთან მოლაპარაკებული შეთანხმება 2018 წელს თემთა პალატის მიერ რამდენჯერმე იქნა უარყოფილი (BBC, 2018c). მეის მცდელობა 2019 წელს, რომ პარლამენტი გარკვეულწილად შეცვლილი პოლიტიკური დეკლარაციის ხარჯზე დაეთანხმებინა, ასევე, წარუმატებელი იყო. მეტიც, აღნიშნული მცდელობის შედეგი მხოლოდ ბრიტანეთის მთავრობის დამცირება იყო, რადგან მთავრობის მიერ თემთა პალატისთვის წარდგენილი შეთავაზებები დეპუტატებმა რამდენჯერმე უარყვეს (BBC, 2019b). შედეგად, მეი იძულებული გახდა ბრექსიტის მოლაპარაკებებისთვის დროის შემდგომი გახანგრძლივება ეთხოვა (Cooper, 2019), ხოლო მას შემდეგ რაც მისი შეთავაზებები პარლამენტარების უმრავლესობის მწვავე კრიტიკის საგანი გახდა, მეის გადადგომის მეტი გზა არ დარჩა (BBC, 2019c).

2019 წლის 24 ივლისს ბორის ჯონსონი გაერთიანებული სამეფოს ახალი პრემიერ-მინისტრი გახდა და მან პრემიერობა ევროკავშირისათვის პოზიციის შეცვლის მოთხოვნით დაიწყო. ევროკავშირი აცხადებდა, რომ ის ცვლილებების შეტანას მხოლოდ პოლიტიკურ დეკლარაციაში განიხილავდა, რომელიც მომავალ ურთიერთობებს ეხებოდა, მაგრამ არა – გასვლის შეთანხმებაში, მაშინ როდესაც ჯონსონს გასვლის შეთანხმების თავიდან მოლაპარაკებაც სურდა. ამისთვის იგი მოლაპარაკებებში არც ე.წ. „მშიშარას თამაშს“ (chicken game) მოერიდა და ევროკავშირის მიერ კომპრომისზე წაუსვლელობის შემთხვევაში კატასტროფული „შეთანხმების გარეშე სცენარის“ განხორციელებას აპირებდა, რაც მძიმედ დააზარალებდა გაერთიანებულ სამეფოს, თუმცა, ევროკავშირიც დაზიანდებოდა (BBC, 2019d). ეს სტრატეგია გარკვეულ დონეზე წარმატებული აღმოჩნდა და მხარეებმა მოილაპარაკეს შეთანხმება, რომელიც აღარ მოიცავდა ყველაზე საკამათო საკითხს – „ბექსთოფის“ მექანიზმს. ახალი შეთანხმების მიხედვით, მთლიანი გაერთიანებული სამეფო ტოვებდა საბაჟო კავშირს, რითაც სხვა სახელმწიფოებთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებების გაფორმების შესაძლებლობას იღებდა. ეს ამავდროულად ნიშნავდა, რომ ჩრდილოეთ ირლანდიასა და დიდ ბრიტანეთს შორის დე ფაქტო საბაჟო საზღვარი ჩნდებოდა, თუმცა, შემონმებები არ მოხდებოდა „საზღვარზე“, არამედ „ჩრდილოეთ ირლანდიაში შესვლის წერტილებში“ (points of entry), სადაც ევროკავშირს შეეძლებოდა მისი წარმომადგენლების განლაგება, რომელთაც გარკვეული (არაპირდაპირი) ძალაუფლება ექნებოდათ. მეტიც, პროდუქტები, რომლებიც დიდი ბრიტანეთიდან ჩრდილოეთ ირლანდიაში შედიოდა და შეიცავდა რისკს, რომ ირლანდიაში მოხვდებოდა, იბეგრებოდა. თუმცა, პირადი ბარგი ან კერძო ადამიანების წაღებული ნივთები არ საჭიროებდა შემონმებას. რათა ჩრდილოეთ ირლანდიის საზღვარზე საქონლის შემონმება თავიდან ყოფილიყო აცილებული, ჩრდილოეთ ირლანდია უფრო მეტად ევროკავშირის სარეგულაციო სივრცეში რჩებოდა, ვიდრე გაერთიანებული სამეფოსაში. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის დამატებითი ღირებულების გადასახადი ჩრდილოეთ ირლანდიაზეც ვრცელდებოდა, თუმცა, მხოლოდ საქონელზე და არა სერვისებზე. ასევე, შეთანხმდა ტრანზიციის გარდამავალი პერიოდი 2020 წლის ბოლომდე, რათა შემდგომი ურთიერთობების მოლაპარაკების დრო ყოფილიყო. ახალი შეთანხმებით, გაერთიანებულ სამეფოში ევროკავშირის მოქალაქეთა და პირიქით, ევროკავშირში გაერთიანებული სამეფოს მოქალაქეების უფლებები, ბინადრობა და სოციალური უსაფრთხოების უფლება გარანტირებული იყო, თუმცა, გადაადგილების თავისუფლება მხოლოდ ტრანზიციის პერიოდის ბოლომდე გაგრძელდებოდა. ტრანზიციის პერიოდში გაერთიანებულ სამეფოს ევროკავშირის წევრობის გადასახადის გადახდაც დაევალა და ჯამში „განქორწინების გადასახადმა“ £32.8 მილიარდი შეადგინა – 6.2 მილიარდით ნაკლები, ვიდრე ეს მეის შეთანხმებით იყო გათვალისწინებული (BBC, 2019e).

მიუხედავად ევროკავშირთან შეთანხმების მიღწევისა, ჯონსონმა თემთა პალატის მხარდაჭერის მოპოვება ვერ უზრუნველყო და შეთანხმებამ პარლამენტის მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა. ამის გამო ჯონსონმა სრულიად ანომალური და გასაოცარი ნაბიჯი გადადგა და პარლამენტის დაშლაც კი სცადა, რაც გაერთიანებული სამეფოს სასამართლომ უკანონოდ გამოაცხადა და შედეგად, პარლამენტმა ჯონსონი აიძულა, ბრექსიტის 31 ოქტომბრის ვადა გაეხანგრძლივებინა. საბოლოოდ, ჯონსონმა 2019 წლის დეკემბერში ვადამდელი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარება მოახერხა, რომელიც მან დიდი უპირატესობით მოიგო და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღო ბრექსიტის შეთანხმებამ პარლამენტის მხარდაჭერა (Sandford, 2022).

2020 წლის 31 იანვარს გაერთიანებულმა სამეფომ ევროკავშირი დატოვა. შემდგომ, გარკვეული დაძაბული მომენტების, მწვავე რიტორიკისა და კვლავ „შეთანხმების გარეშე სცენარზე“ საუბრის შემდეგ, მხარეებმა მომავალ ურთიერთობებზე შეთანხმებას – ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს ვაჭრობისა და თანამშრომლობის (EU-UK Trade and Cooperation Agreement) შეთანხმება – ზუსტად ტრანზიციის პერიოდის დასრულებამდე, 30 დეკემბერს, მოაწერეს ხელი (Sandford, 2022). ვაჭრობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების თანახმად, საქონელზე ტარიფები და კვოტები არ დაწესდება, მაგრამ შემოღებულ იქნება უსაფრთხოების შემოწმებები, საბაჟო დეკლარაციები და გარკვეული შეზღუდვები გაერთიანებული სამეფოს ცხოველური წარმოშობის პროდუქტებზე, რაც აშკარად უარყოფითად იმოქმედებს ორ მხარეს შორის ვაჭრობაზე. რაც შეეხება მომსახურებასა და კვალიფიკაციას, ამოღებულია ავტომატური აღიარება და წვდომის უფლება. მოკლევადიანი ვიზიტების გარდა (180 დღეში 90 დღე) სავალდებულო გახდა ვიზის აღება. რთული აღმოჩნდა შეთანხმების მიღწევა თევზჭერის საკითხზე – ევროკავშირმა ბრიტანეთის წყლებზე გარკვეული წვდომა შეინარჩუნა, მაგრამ გაერთიანებული სამეფო საკუთარ წყალში თევზჭერიდან თანდათანობით უფრო მეტ წილს მიიღებს და შეუძლია 2026 წლიდან მის წყლებში ევროკავშირის სათევზაო ნავეები მთლიანად აკრძალოს, თუმცა, ევროკავშირი ამას ბრიტანული თევზის დაბეგვრით უპასუხებს. აღნიშნული ზომებით განსაკუთრებით უკმაყოფილო ბრიტანელი მეთევზეები დარჩნენ. გაერთიანებულმა სამეფომ მოახერხა ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებიდან გასვლა, მაგრამ ECJ-მ ჩრდილოეთ ირლანდიაში მიიღო როლი. გაერთიანებულმა სამეფომ, ასევე, დაკარგა ავტომატური წვდომა ევროკავშირის უსაფრთხოების მონაცემთა ბაზებზე (Edgington, 2020).

ასევე, ესპანეთმა და დიდმა ბრიტანეთმა გიბრალტართან დაკავშირებით ცალკე შეთანხმება გააფორმეს, რომლის მიხედვითაც, გიბრალტარი ევროკავშირის შენგენის ზონას შეუერთდებოდა და მისი აეროპორტები და პორტები ესპანეთის პასუხისმგებლობის ქვეშ შენგენის ზონაში შესვლის პუნქტები გახდებოდნენ. სასაზღვრო კონტროლის პასუხისმგებლობა ევროკავშირის სააგენტო Frontex-ს გადაეცა. ასევე, გარანტირებული იყო საქონლის გადაადგილება და „თამაშის თანაბარი პირობები“ (El Pais, 2021).

ანალიზი

პროცესის ფართო შეფასებისთვის, როგორც ეს მოლაპარაკებების უმეტესობაში ხდება, ორივე მხრიდან იყო კომპრომისები, თუმცა, შეიძლება დასკვნის გამოტანა, რომ საბოლოოდ ევროკავშირს ჰქონდა უპირატესობა. ევროკავშირმა მოახერხა თავისი თითოეული მიზნის გარკვეულწილად, კომპრომისებით, მიღწევა, მაშინ, როცა გაერთიანებულმა სამეფომ თავის ბევრ მიზანს ვერ მიაღწია, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის პირველი პოზიციის დოკუმენტები დიდწილად უარყოფილ იქნა; ჩრდილოეთ ირლანდიაში შემოწმებებთან დაკავშირებით ჯონსონის შეთავაზებული ტექნოლოგიური გადაწყვეტის გზაც უარყოფილი იყო; ჩრდილოეთ ირლანდიის საკითხზე გაერთიანებულმა სამეფომ მისთვის სასურველი შეთანხმება ვერ მიიღო, რაც, მაგალითად, იმ ფაქტიდან ჩანს, რომ გაერთიანებული სამეფო აგრესიულად ცდილობს მის ხელახლა მოლაპარაკებას; და ასევე ბრიტანეთს ბევრ სხვა საკითხზე კომპრომისი და საკმაოდ დიდ „განქორწინების გადასახადზე“ დათანხმება მოუწია.

რაც შეეხება ევროკავშირის 27 ქვეყანას, აშკარა იყო, რომ ნევრ სახელმწიფოებს პირადი ეროვნული ინტერესები ჰქონდათ. ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოს შორის მოლაპარაკებების გარდა, ვაჭრობის პროცესი ევროკავშირის 27 წევრს შორისაც მიმდინარეობდა, სადაც სახელმწიფოები მათ მიერ განსაზღვრული და სასურველი პოლიტიკების ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს საერთო მოლაპარაკების პრიორიტეტებად „ატვირთვას“ ცდილობდნენ. ეს პროცესი ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის მიერ აღწერილ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს წარმოადგენს. მეტიც, ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს შორის მოლაპარაკებათა პროცესის დიზაინიც ლიბერალური ინტერგავერნმენტალიზმის ჰიპოთეზაში ჯდება – ნევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები აწარმოებდნენ მოლაპარაკებასა და ვაჭრობას, რათა მათი შიდა პოლიტიკური პრეფერენციები „ატვირთათ“ საერთო პოზიციად და შემდეგ ზეეროვნული ინსტიტუტისთვის მოეხდინათ ძალაუფლების დელეგირება, რადგან სასურველი შედეგების მისაღწევად ეს უკეთესი გზა იქნებოდა. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს სახელით გაერთიანებულ სამეფოს ევროკომისია უკეთ მოლაპარაკებოდა, ვიდრე ნევრ ქვეყნებს გაერთიანებულ სამეფოსთან ცალ-ცალკე ეწარმოებინათ მოლაპარაკება. უფრო კონკრეტულად, ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს ლიდერები იღებდნენ მოლაპარაკებების გზამკვლევის,

რომელზე დაყრდნობითაც უნდა ეწარმოებინა მოლაპარაკება კომისიის მთავარ მომლაპარაკებელს. შესაბამისად, ევროკავშირის 27 ქვეყანა ევროკომისიისთვის მოლაპარაკების პროცესის გაძღოლის უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენდა. პრაქტიკაში ეს ნიშნავდა, რომ კომისია 27-ვე წევრის სახელით აწარმოებდა მოლაპარაკებას, მაგრამ ევროპული საბჭო შეინარჩუნებდა პოლიტიკურ კონტროლს, პროცესს მიმართულებას მისცემდა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საბოლოო სიტყვის თქმის უფლება ექნებოდა. აღნიშნული განაწილების მიზეზები ლიბერალურ ინტერგავერმენტალიზმში მოიპოვება – სახელმწიფოები იღებენ ევროკავშირის დონის პოლიტიკებს სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებით, სადაც ისინი ეროვნულ პრეფერენციებზე დაყრდნობით ვაჭრობენ და შემდეგ ინსტიტუტებზე გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენენ, რადგან ევროკავშირის დონის პოლიტიკების გამკლავება ინსტიტუტებს უკეთ შეუძლიათ. მოცემულ შემთხვევაში ევროკავშირის წევრი ქვეყნები ამჯობინებდნენ, მოლაპარაკებები კომისიას წარემართა, რადგან ის ევროკავშირის, როგორც ერთ აქტორს ისე წარმოადგენდა და ეს მათ გაერთიანებულ სამეფოსთან მეტ უპირატესობას მიანიჭებდა, ვიდრე წევრი სახელმწიფოების მიერ ცალ-ცალკე მოლაპარაკება. ასევე, ევროკავშირის პირობები და ზომები, რომლებიც ცალკეულ საკითხებზე შეთანხმებას გამორიცხავდა და გასვლის შეთანხმებას ერთ პაკეტად განიხილავდა და მთავარი მომლაპარაკებლის გვერდის ავლის მოლაპარაკებებს კრძალავდა, ევროკავშირის მოლაპარაკებების ყველა არეალში მეტ ძალას ანიჭებდა. ეს მიიღწეოდა საკითხების ერთმანეთთან დაკავშირებით და ასევე, იმ მოცემულობით, რომ ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს ბლოკის სახით მეტი ბერკეტი ჰქონდა. მართლაც, არჩეული ტაქტიკის უპირატესობა თვალსაჩინოა იმ ფაქტიდანაც, რომ გაერთიანებული სამეფო ცდილობდა ბარნიეს გვერდის ავლით გერმანიისა და საფრანგეთის ლიდერებთან და ევროკომისიის პრეზიდენტის კაბინეტთან მოლაპარაკებას (Powell, 2021).

როგორც მორავჩიკმა დაასკვნა, ეროვნული პრეფერენციების ფორმირებისას მთავარი როლი ეკონომიკურ ინტერესებს ენიჭება. ეს აშკარა იყო ბრექსიტის შემდგომ მოლაპარაკებებშიც – ეკონომიკური ინტერესები მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ შიდა პოლიტიკის ფორმირებაში, მაგალითად გერმანიას, ესპანეთსა და საფრანგეთს ეკონომიკური მიზნები ჰქონდათ (ასევე, პრაქტიკულად ყველა სხვა სახელმწიფოსაც, რომელიც ცალკე არაა განხილული). მაგალითად, განსაკუთრებით გერმანიის და ასევე, საფრანგეთისა და ესპანეთის შემთხვევაში შიდა ინტერესის ჯგუფები, რომელთაც გაერთიანებულ სამეფოსთან მიმართ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ინტერესები ჰქონდათ, მათ მთავრობებზე გავლენას ახდენდნენ, რომ მიეღოთ ზომები, რომლებიც თავიდან აირიდებდა „შეთანხმების გარეშე სცენარს“ – ევროკავშირი დაჟინებით აცხადებდა, რომ ის გასვლის შეთანხმების თავიდან მოლაპარაკებას არ აპირებდა, მაგრამ მას შემდეგ, რაც ჯონსონმა ე.წ. „მშიშარას თამაში“ (chicken game) დაიწყო და „შეთანხმების გარეშე სცენარი“ შესაძლებელი გახდა, ევროკავშირი საბოლოო ვადის გახანგრძლივებასა და ხელახალ მოლაპარაკებას დათანხმდა. აღნიშნულის ერთ-ერთი მიზეზი იყო, რომ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კომპანიები გაერთიანებულ სამეფოში ოპერირებდნენ, მაგალითად BMW, მძიმედ არ დაზარალებულიყვნენ, რადგან ეს ბევრ სამუშაო ადგილს რისკის ქვეშ დააყენებდა. იგივე არგუმენტი ვრცელდება საფრანგეთზეც, ევროკავშირის მეთევზეებისთვის გაერთიანებული სამეფოს წყლებში წვდომის გაუქმების შემთხვევაში მოსალოდნელი ეკონომიკური შედეგისა და შესაძლო უმუშევრობის გათვალისწინებით. გარდა იმისა, რომ გაერთიანებულ სამეფოში მოქმედი ესპანური კომპანიები (და პირიქით, ესპანეთში მოქმედი ბრიტანული კომპანიები) დაზარალებოდნენ, მსგავსი სპეციფიკური საკითხი ესპანეთისთვის ტურიზმის სექტორი იყო. ეკონომიკური ინტერესები მნიშვნელოვან როლს თამაშობდნენ მეტად პოლიტიკურ და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ჩრდილოეთ ირლანდიის საკითხშიც, რამდენადაც ის ევროკავშირის საერთო ბაზრისა და საბაჟო კავშირის ერთიანობას შეეხებოდა.

როგორც ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმში ამტკიცებს, ეკონომიკური ინტერესები დომინანტურია, მაგრამ უსაფრთხოება, გეოპოლიტიკური და პოლიტიკური ინტერესები ეროვნული პრეფერენციების ფორმირებაში, ასევე, თამაშობენ როლს. ეს აშკარა იყო ირლანდიის შემთხვევაში – ის ეძებდა გამოსავალს, რომელიც მყარი საზღვრისა და საზღვარზე შემოწმების არდაშვებით მშვიდობას შეინარჩუნებდა. ესპანეთისთვის გეოპოლიტიკური ინტერესი გიბრალტარი იყო. გერმანიის პოლიტიკური ინტერესები გულისხმობდა იმის გარანტიას, რომ ევროინტეგრაციის პროექტი ძლიერი დარჩებოდა. თევზჭერის პოლიტიკის გარდა, საფრანგეთს ძლიერი ევროპის მიმართ იდეოლოგიური, იდენტობის და გეოპოლიტიკური მიზეზების გამო მსგავსი ინტერესები ჰქონდა. ასევე, საფრანგეთის ინტერესები მოიცავდა მოქალაქეთა უფლებებსა და უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობას გაერთიანებულ

სამეფოსთან. შესაბამისად, შესაძლოა, უსაფრთხოება და პოლიტიკური ინტერესები გადამწყვეტი არ ყოფილიყო, თუმცა მოლაპარაკებებში მაინც მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს, როგორც ამას მორავ-ჩიკი ამტკიცებდა თავის თეორიაში.

აღნიშნული ეროვნული პრეფერენციები სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკების მეორე ეტაპზე შეჯერდა. მაგალითად, ირლანდიამ მოახერხა ჩრდილოეთ ირლანდიის საკითხი ევროკავშირის ერთ-ერთ პრიორიტეტად ექცია, ამას სავარაუდოდ საკითხის ზემოხსენებულმა ეკონომიკურმა ასპექტმაც შეუწყო ხელი. ევროკავშირის ერთ-ერთ პრიორიტეტად მოქალაქეთა უფლებებიც იქცა. საბოლოოდ, გერმანიისა და საფრანგეთის პოლიტიკური და იდეოლოგიური ინტერესებიც მყარად იქნა გათვალისწინებული. მოცემული საკვანძო საკითხების გარდა, სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებების შედეგად ასევე გათვალისწინებული იქნა თევზჭერის პოლიტიკა, მაგრამ არა ისეთ მნიშვნელოვან საკითხად, როგორც წინა სამი. ევროკავშირმა, ასევე, გიბრალტარის საკითხთან დაკავშირებით ესპანეთს დაუჭირა მხარი.

გაერთიანებულ სამეფოსთან მოლაპარაკებებში გამოიყენებოდა „ევროკავშირის, როგორც ერთიანი აქტორის“ კონცეფცია, რაც ძალიან წარმატებული აღმოჩნდა. როგორც უკვე აღინიშნა, ერთიანი ევროკავშირის გაერთიანებული ძალებით გაცილებით მეტი ძალა ჰქონდა მოლაპარაკებებში, მაშინ, როდესაც დიდ ბრიტანეთში პოლიტიკური სპექტრი გაიყო და თავიანთ პრეფერენციებზეც ვერ შეთანხმდნენ. შედეგად, ირლანდიამ ჩრდილოეთ ირლანდიასთან დაკავშირებით სასურველ შეთანხმებას მიაღწია – არა მხოლოდ უზრუნველყო მშვიდობისა და დიდი პარასკევის შეთანხმების შენარჩუნება, არამედ ევროკავშირის სარეგულაციო ჩარჩოში დარჩენის გამო ჩრდილოეთ ირლანდია უფრო დაშორდა გაერთიანებულ სამეფოს და უფრო დაუახლოვდა ირლანდიას. ერთიანი ბაზრის მთლიანობა შენარჩუნდა; გაერთიანებული სამეფოს მოუწია დათანხმებულიყო საბაჟო კავშირიდან გასვლასა და ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის ნაკლებად ამბიციურ შეთანხმებას, რათა სხვა სახელმწიფოებთან სავაჭრო ხელშეკრულებების გაფორმება შეძლებოდა. ასევე, ევროკავშირმა მოქალაქეთა უფლებებსა და „განქორწინების გადასახადთან“ დაკავშირებით ხელსაყრელ პირობებს მიაღწია. იმის გამო, რომ ევროკავშირის 27 წევრს შორის სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკებების დროს თევზჭერის პოლიტიკა მთავარ პრიორიტეტებში ვერ მოხვდა, ევროკავშირი კომპრომისზე წავიდა, თუმცა, სულ მცირე რამდენიმე წლის განმავლობაში ბრიტანეთის წყლებში წვდომის გარანტიის მოპოვება მაინც მოახერხა. ასევე, ევროკავშირის მხარდაჭერით, ესპანეთმა გიბრალტართან დაკავშირებით მომგებიანი შეთანხმება მიიღო – გახადა იგი უფრო დამოკიდებული ევროკავშირსა და ესპანეთზე და მოიპოვა გარკვეული უფლებამოსილებები შესვლის პუნქტებზე, ხოლო ბრიტანეთმა გარკვეული გავლენა დაკარგა.

კომისიისთვის მოლაპარაკებების წარმართვის უფლებამოსილების მინიჭების გარდა, ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმის მესამე ეტაპის პრინციპები ECJ-სთვის ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლზე უფლებამოსილების მინიჭებაშიც გამოიხატა. როგორც ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმი ამტკიცებს, იმის შესანარჩუნებლად, რაც მეორე ეტაპზე შეთანხმდა და იმისათვის, რომ მხარეთა შესაბამისობა უზრუნველყოფილი იყოს, ინსიტუტეციებია საჭირო. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, სწორედ, ეს ფუნქციები დაეკისრა – პროტოკოლის დარღვევების ზედამხედველობა და გადაწყვეტილების მიღება. ევროკავშირმა ეს მექანიზმი უკვე გამოიყენა კიდევაც (Burchard, 2021).

და ბოლოს, არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ მორავჩიკი ზენაციონალური პოლიტიკური მენარმეების როლს გადამწყვეტ ფაქტორად არ განიხილავდა, ზოგჯერ მის დადებით ეფექტსაც არ უარყოფდა. ამ კონტექსტში, მიშელ ბარნიეს, როგორც ზენაციონალურ მენარმეს, გარკვეული დამსახურებები აქვს. მან ევროკავშირის წარმატებაში წვლილი შეიტანა არა მხოლოდ გაერთიანებულ სამეფოსთან მოლაპარაკებების წარმოებით, არამედ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების დედაქალაქებში ვიზიტებით, რითაც მოლაპარაკებებში ევროკავშირის ერთიანობის შენარჩუნებას ცდილობდა. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო იმის ფონზე, რომ გაერთიანებული სამეფო გერმანიასთან, საფრანგეთთან და კომისიის პრეზიდენტთან დამოუკიდებლად, ბარნიეს გვერდით ავლით, მოლაპარაკებას ცდილობდა.

დასკვნა

ზემოთ მოცემული ანალიზიდან გამომდინარე, შეიძლება იმის დასკვნა, რომ რომ ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმი ბრექსიტთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების გასაანალიზებლად სასარგებლო თეორიაა. ევროკავშირის სტრატეგია, რომ გადაწყვეტილების მიმღები საბჭო ყოფილი, მაგრამ

მოლაპარაკების პროცესი კომისიას გადასცემოდა, არის პროცესი, რასაც ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმი აღწერს. ნევრი სახელმწიფოების ეროვნული პრეფერენციები ძირითადად ეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე ყალიბდებოდა, თუმცა, უსაფრთხოებისა და პოლიტიკური ასპექტებიც იყო გათვალისწინებული, რისი იგნორირებაც შეუძლებელია. ნევრი ქვეყნების ეროვნული ინტერესები მაშინ სახელმწიფოთაშორისო მოლაპარაკების პროცესის საგანი იყო და შედეგად, ჩრდილოეთ ირლანდიის საკითხს, ერთიანი ბაზრის მთლიანობასა და მოქალაქეთა უფლებებს პრიორიტეტი მიენიჭა, რასაც „განქორწინების გადასახადი“, თევზჭერის პოლიტიკა, „შეთანხმების გარეშე“ ბრექსიტის სცენარის პრევენცია და გიბრალტარის საკითხი მოჰყვებოდა. მოლაპარაკებების, როგორც ერთიანი ბლოკის სახით მოლაპარაკების შედეგად ევროკავშირის 27 ნევრ სახელმწიფოს მოლაპარაკებაში/ვაჭრობაში უფრო მეტი ძალა ჰქონდა და როგორც ლიბერალური ინტერგავერმენტალიზმი იწინასწარმეტყველებდა, თავისი შედეგების უმეტესობას მიაღწია. გარდა ამისა, ECJ ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლის „გარანტიად“ დაინიშნა.

პოსტ-სკრიპტუმი

ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოს შორის ვაჭრობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ხელმოწერა ბრექსიტის მოლაპარაკებების საგის დასასრული არ აღმოჩნდა.

ყველაზე რთული საკითხი ბრექსიტის შემდგომი მოლაპარაკებების დროს – ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლი – ევროკავშირსა და დიდ ბრიტანეთს შორის დაპირისპირების მთავარი მიზეზი გახდა. დავა დღემდე გადაუჭრელი რჩება, გამოსავალი კი ჯერჯერობით არ ჩანს. 2020 წლის სექტემბერში დიდმა ბრიტანეთმა ე.წ. „შიდა ბაზრის კანონპროექტი“ (Internal Market Bill) წამოაყენა, რომელიც გაერთიანებულ სამეფოს მისცემდა უფლებას, ჩრდილოეთ ირლანდიასა და დიდ ბრიტანეთს შორის ვაჭრობის ზოგიერთი ასპექტი დაერეგულირებინა იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირი და გაერთიანებული სამეფო სავაჭრო შეთანხმებას ვერ მიაღწევდნენ. გაერთიანებულმა სამეფომაც კი აღიარა, რომ კანონპროექტი საერთაშორისო სამართალს დაარღვევდა, რადგან ის ბრექსიტის გასვლის შეთანხმებას ეწინააღმდეგებოდა. თუმცა, მხარეებმა შეთანხმებას მიაღწიეს და, შესაბამისად, გაერთიანებულმა სამეფომ საერთაშორისო შეთანხმების დარღვევას თავი აარიდა (ჩრდილოეთ ირლანდიის საკითხზე გარკვეული პრინციპების შეთანხმების შემდეგ გაერთიანებულმა სამეფომ განაცხადა, რომ კანონპროექტის საკამათო პუნქტებს გააუქმებდა).

მიუხედავად ამისა, მოვლენების ამგვარმა განვითარებამ აჩვენა, რომ გაერთიანებული სამეფოს მთავრობა ხელშეკრულების დებულებებს ეწინააღმდეგებოდა, რომლებიც ევროკავშირთან თავად გააფორმა (Campbell, 2022). ეს კიდევ ერთხელ ცხადყოფს, რომ ბრექსიტის მოლაპარაკებების დროს გაერთიანებულმა სამეფომ ჩრდილოეთ ირლანდიასთან დაკავშირებით ხელსაყრელ შეთანხმებას ვერ მიაღწია. შესაბამისად, გაერთიანებულმა სამეფომ პროტოკოლის დებულებებზე ხელახალი მოლაპარაკების წამოწყება გადაწყვიტა. გაერთიანებული სამეფოს მთავრობა მივიდა დასკვნამდე, რომ პროტოკოლმა ისე არ იმუშავა, როგორც მათ სურდათ. მთავრობა ამტკიცებდა, რომ საჭირო იყო პროტოკოლის ხელახლა შემუშავება, რათა, სხვა მოთხოვნებთან ერთად, დიდი ბრიტანეთიდან ჩრდილოეთ ირლანდიაში გატანილ საქონელზე ყველა შემომწმება მოხსნილიყო და თავიდან ყოფილიყო არიდებული ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ანგარიშვალდებულება – ე.ი. პროტოკოლის აღსრულებისას ECJ-ის იურისდიქცია მოხსნილიყო (O'Carroll et al., 2021). ევროკავშირმა გაერთიანებული სამეფოს შეთავაზება ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლის გაუქმების შესახებ უარყო და პროტოკოლს „ერთადერთი გამოსავალი“ უწოდა (O'Carroll, 2021a). ევროკავშირი მზად იყო კომპრომისზე წასულიყო – გამარტივებინა და გაეუქმებინა ბევრი შემომწმება (დაახლოებით 50%) ჩრდილოეთ ირლანდიაში გაგზავნილ ბრიტანულ საქონელზე (Boffey, 2021), თუმცა, მთლიან გარიგებაზე ხელახალი მოლაპარაკებების ინიციატივას არ დაეთანხმა (The Economist, 2022).

მოლაპარაკების პროცესს თავისი პოზიტიური და უარყოფითი მომენტები ჰქონდა. მაგალითად, მას შემდეგ, რაც საგარეო საქმეთა მინისტრმა, ლიზ ტრუსმა ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტ მაროს სეფკოვიჩთან (Maroš Šefčovič) გაერთიანებული სამეფოს სახელით მოლაპარაკებები დაიწყო, პროცესი საკმაოდ „კონსტრუქციულ ატმოსფეროში“ მიმდინარეობდა და საერთო განწყობა დადებითი იყო (Gallardo, 2022). შეიძლება ითქვას, მხარეებს შორის დაძაბულობის განმუხტვას ვლადიმერ პუტინმაც შეუწყო ხელი, მას შემდეგ, რაც ევროკავშირი და გაერთიანებული სამეფო უკრაინაში რუსეთის არაპროვოცირებული და გაუმართლებელი შეჭრის წინააღმდეგ გაერთიანდნენ (Castle, 2022). თუმცა, გაე-

რთიანებული სამეფოსთვის, ევროკავშირის წინადადებები საკმარისად დამაკმაყოფილებელი არ იყო (Reuters, 2021). ძირითადად, გაერთიანებული სამეფო ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლში ECJ-ის როლის შენარჩუნებას არ თანხმდებოდა (O'Carroll, 2021b). მნიშვნელოვანი უთანხმოებების გამო, მოლაპარაკებებმა შედეგი ვერ გამოიღო და ჩრდილოეთ ირლანდიის ადგილი ევროკავშირის საერთო ბაზარში საფრთხის ქვეშაა. ამან კი, შეიძლება უფრო მყარი საზღვარი და ადგილზე დესტაბილიზაცია გამოიწვიოს (Gallardo, 2022b), მაშინ როდესაც ჩრდილოეთ ირლანდიის დემოკრატიული Unionist პარტია (DUP) პროტოკოლს ეწინააღმდეგება და ჩრდილოეთ ირლანდიის ასამბლეის ფუნქციონირებას აფერხებს (BBC, 2022). ბორის ჯონსონმა „პროტოკოლის კანონპროექტის“ (Protocol Bill) შემოღებით, რომელიც გაერთიანებულ სამეფოს პროტოკოლის ცალმხრივად შეცვლის უფლებას ანიჭებს, რაც, ევროკავშირის აზრით, საერთაშორისო სამართალს არღვევს, სიტუაცია კიდევ უფრო დიდი საფრთხის წინაშე დააყენა (Campbell, 2022). ჯონსონი მკაცრი კრიტიკის ქვეშ მოექცა, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. ევროკავშირმა აღნიშნულს გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ ორი სამართლებრივი დავის ინიცირებით უპასუხა (Gallardo & Pogatchnik, 2022). ევროკავშირის წარმომადგენელმა, სეფკოვიჩმა სავაჭრო ომიც არ გამორიცხა (Reuters, 2022), და რეალურად, მხარეები სავაჭრო ომის ზღვარზე არიან (Islam, 2022). ევროკავშირის გაერთიანებული სამეფოს პროდუქტების სიაც კი აქვს, რომელსაც სავაჭრო ომის ფარგლებში დაარტყამს (იგულისხმება ტარიფების დაწესება-გაზრდა ან დასაბრუნებელი) თუ გაერთიანებული სამეფოს წარდგენილი კანონპროექტი ამოქმედდება (Downing, 2022). Financial Times-მა დაწერა, რომ „ევროკავშირთან სრული სავაჭრო ომი ნაკლებად სავარაუდოა, მაგრამ ბრიტანეთი მწვავე გვერდითი ეფექტებს უკვე განიცდის“ (Bush, 2022). სიტუაცია იმდენად რიხში შევიდა, რომ ირლანდიის ვიცე-პრემიერმა (კოალიციური შეთანხმების მიხედვით, ის პრემიერ-მინისტრის პოსტს 2022 წლის ბოლოს დაუბრუნდება) ისიც კი განაცხადა, რომ წარმატებული მოლაპარაკება შესაძლოა მხოლოდ ბრიტანეთის ახალ მთავრობასთან იყოს შესაძლებელი (Pogatchnik, 2022 წ.). საბოლოოდ, ჯონსონი გადადგა და სავარაუდოდ, ახალი მთავრობა სექტემბერში ჩამოყალიბდება – თუ როგორ განვითარდება ევროკავშირი-დიდი ბრიტანეთის დავა ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლზე დიდადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ ვინ გახდება ახალი პრემიერ-მინისტრი.

ჩრდილოეთ ირლანდიის პროტოკოლის გარდა, გაერთიანებულ სამეფოსა და ევროკავშირს, განსაკუთრებით საფრანგეთს, შორის დავის მიზეზი თევზჭერის პოლიტიკაც იყო. დაძაბულობამ პიკს 2021 წლის შემოდგომაზე და დეკემბერში მიაღწია, როდესაც გაერთიანებულმა სამეფომ და ჯერზიმ (დიდი ბრიტანეთის სამეფო გვირგვინის მიწა, რომელიც ლა-მანშის სრუტეში მდებარეობს და ავტონომიური მმართველობა აქვს) გარკვეული რაოდენობის ფრანგული გემებისთვის თევზჭერის ლიცენზიის მიცემაზე უარი განაცხადა (France 24, 2021). საფრანგეთსა და დიდ ბრიტანეთს შორის დავაში ევროკავშირიც ჩართული იყო და ბრიტანეთს ლიცენზიების გაცემის საბოლოო ვადა დაუნესა, რასაც ბრიტანეთის ოფიციალური პირები არ აღიარებდნენ. საფრანგეთმა პირობა დადო, რომ თუ დავა დროულად არ მოგვარდება საპასუხო ზომებს მიმართავდა. ასევე, ევროკავშირის კომისიას მოსთხოვა, რომ დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ, ბრექსიტის შემდგომი შეთანხმების შეუსრულებლობის გამო, სამართლებრივი და საპასუხო ზომები მიეღო (Euronews, AFP, 2021). ფრანგმა მეთევზეებმა საფრანგეთისა და ჯერსის პორტებიც კი დაბლოკეს, თუმცა, აღნიშნულ ნაბიჯს უფრო გამაფრთხილებელი მიზანი ჰქონდა, რადგან მას მოძრაობა არ შეუჩერებია. გაერთიანებულმა სამეფომ ვადები არ დაიცვა, თუმცა მის გასვლამდე წინასწარი შეთანხმება არსებობდა და მალევე დიდმა ბრიტანეთმა და ჯერსიმ (PA Media, 2021) ზოგიერთ ფრანგულ ნავს ზოგიერთი – მაგრამ არა ყველა მოთხოვნის – თევზჭერის ლიცენზია მიანიჭეს (Aarup, 2021a). საბოლოოდ, როგორც 2022 წლის 10 აპრილს Financial Times-ი იტყობინებოდა, დიდმა ბრიტანეთმა და საფრანგეთმა „თევზჭერის ლიცენზიის დავაზე ზავს“ მიაღწიეს. დიდმა ბრიტანეთმა ლიცენზიების უმეტესი ნაწილი მიანიჭა და ამ ლიცენზიის მინიჭების გაგრძელებას დასთანხმდა იმ ნავებზე, „რომლებსაც შეეძლოთ დაემტკიცებინათ, რომ ისტორიულად მის [დიდი ბრიტანეთის] წყლებში თევზაობდნენ“ (Bounds, 2022).

გიბრალტართან დაკავშირებით, მხარეებს შორის ასეთი მწვავე დაძაბულობა არ არის. თუმცა, ოპტიმისტური გრაფიკი, რომელიც ექვს თვეში შეთანხმების მიღწევას მოიაზრებდა, ვერ შესრულდა და მოლაპარაკებები ჯერ კიდევ პროცესშია. ევროკომისიამ გიბრალტარის საკითხზე მოლაპარაკების მანდატის ტექსტის პროექტი 2021 წლის ივლისში წარმოადგინა (European Commission, 2021). მაგრამ მაშინდელმა ბრიტანეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა, დომინიკ რააბმა, დაუყოვნებლივ პროტესტი გამოთქვა. მინისტრი ამტკიცებდა, რომ მანდატის ტექსტის პროექტი პირდაპირ ეწინააღმდეგებოდა შეთანხმებულ ჩარჩოებს და „გიბრალტარზე გაერთიანებული სამეფოს სუვერენიტეტის შესუსტებას

ცდილობდა» და შესაბამისად, არ შეიძლებოდა ის მოლაპარაკებების საფუძველი გამხდარიყო (Aarup, 2021b). შემდეგ, გაერთიანებული სამეფოს ოფიციალურმა პირებმა განაცხადეს, რომ გიბრალტარის მთავრობასთან „შეთანხმების გარეშე სცენარისთვის“ მჭიდროდ თანამშრომლობდნენ, რათა მზად ყოფილიყვნენ იმ შემთხვევისთვის, თუ ევროკავშირთან მოლაპარაკებები წარუმატებლად დასრულდებოდა (Gallardo, 2021a). შემდგომ მანდატის ტექსტის პროექტი ჩასწორდა და კომპრომისის მისაღწევად მოიცავდა დათქმას, რომ ესპანეთი სასაზღვრო სააგენტო Frontex-ს საზღვრის კონტროლისთვის შეთანხმების პირველი ოთხი წლის განმავლობაში დახმარებას სთხოვდა. 2021 წლის ოქტომბერში, ევროკავშირის საბჭომ დაამტკიცა კომისიის მანდატი, რათა გიბრალტარის საკითხზე მოლაპარაკებები „სუვერენიტეტისა და იურისდიქციის საკითხების შელახვის გარეშე“ გამართულიყო და მიღწეულიყო „ფართო და დაბალანსებული“ შეთანხმება (Gallardo, 2021b). თავდაპირველად, მოლოდინი იყო, რომ ხელშეკრულება 2021 წლის ბოლომდე დაიდებოდა; თუმცა, ბრექსიტის შემდგომი მოლაპარაკებები გიბრალტარზე 2022 წლამდე გაჭიანურდა. ამასობაში ესპანეთთან მყარი საზღვრის თავიდან აცილების მიზნით გარდამავალი შეთანხმებები გაგრძელდა (Gallardo, 2021c). მოლაპარაკებები 2022 წლის ივლისში ჯერ კიდევ მიმდინარეობს (HM Government of Gibraltar, 2022).

გამოყენებული ლიტერატურა

- Aarup, S.A. (2021b). *EU Commission outlines stance for post-Brexit negotiations on Gibraltar*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/european-commission-releases-draft-mandate-for-post-brexit-gibraltar-talks/> (last visited: 09.07.2022)
- Aarup, S.A. (2021b). *UK grants 23 extra licenses to French fishermen amid post-Brexit spat*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/uk-licenses-france-fishermen-post-brexit-spat/> (last visited: 10.07.2022)
- BBC. (2016). *EU Referendum Result*, available at: https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results (last visited 25.02.2022)
- BBC. (2018a). *At-a-glance: The new UK Brexit plan agreed at Chequers*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44749993> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2018b) *EU leaders agree UK's Brexit deal at Brussels summit*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-46334649> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2018c). *Theresa May suffers three Brexit defeats in Commons*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46446694> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019a). *Brexit: EU and UK reach deal but DUP refuses support*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50079385> (last visited 25.02.2022)
- BBC. (2019b). *Brexit: MPs reject May's EU withdrawal agreement*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47752017> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019c). *Theresa May resigns over Brexit: What happened?*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48379730> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019d). *Brexit: PM to tell EU leaders to renegotiate deal*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-49385263> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019e). *Brexit: What is in Boris Johnson's new deal with the EU?*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-50083026> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2022). *NI Election 2022: Prime minister to visit NI as DUP blocks assembly*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-61427418> (last visited: 10.07.2022)
- BDO United Kingdom. (2017). *Article: UK position paper on Customs duty: How does it stack up?*, available at: <https://www.bdo.co.uk/en-gb/insights/business-edge/business-edge-2017/uk-position-paper-on-customs-duty> (last visited: 06.03.2022)
- Boffey, D. & Rankin, J. (2020). *Germany calls on UK to show more realism in Brexit negotiations*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/24/germany-calls-on-uk-show-more-realism-brexit-negotiations> (last visited: 06.03.2022)
- Boffey, D. (2021). *EU ready to scrap most post-Brexit checks on British goods entering NI*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/world/2021/jul/24/eu-ready-to-scrap-most-post-brexit-checks-on-british-goods-entering-ni>

- www.theguardian.com/politics/2021/oct/12/eu-ready-to-scrap-most-post-brexit-checks-on-british-goods-entering-ni (last visited: 10.07.2022)
- Bounds, A. (2022). *UK and France reach truce over fishing licence dispute*, Financial Times, available at: <https://www.ft.com/content/f4472c2d-a0ad-41f9-98c1-54c13df81aba> (last visited: 10.07.2022)
- Burchard, H.V.D. (2021). *Brussels launches legal action against UK over Brexit breach*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-legal-action-uk-brexit-breach/> (last visited: 07.03.2022)
- Bush, S. (2022). *A full-blown trade war with the EU is unlikely, but Britain already suffers bitter side-effects*, Financial Times, available at: <https://www.ft.com/content/1c6b6a2d-bb0c-4886-9061-a6a6e9aec8c8> (last visited: 10.07.2022)
- Campbell, J. (2022). *Boris Johnson, Brexit and the Northern Ireland Protocol*, BBC, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-62070376> (last visited: 10.07.2022)
- Castle, S. (2022). *How a War Helped Ease a Rift Between Britain and the E.U.*, The New York Times, available at: <https://www.nytimes.com/2022/03/04/world/europe/ukraine-britain-eu.html> (last visited: 10.07.2022)
- Chase, J. (2019). *Brexit deal: What Germany wants, what Theresa May can get*, Deutsche Welle, available at: <https://www.dw.com/en/brexit-deal-what-germany-wants-what-theresa-may-can-get/a-46678110> (last visited: 06.03.2022)
- Cini, M. (2019). "Intergovernmentalism" in Cini, M. & Borrigan N.P.S. (eds). *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 69-81
- Cooper, C. (2019). *Theresa May requests Brexit extension to June 30*, available at: <https://www.politico.eu/article/theresa-may-brexit-extension-june-30/> (last visited: 07.03.2022)
- Downing, J. (2022). *EU trade officials have a 'hit list' of UK products as trade war looms*, available at: <https://www.independent.ie/irish-news/news/eu-trade-officials-have-a-hit-list-of-uk-products-as-trade-war-looms-41749648.html> (last visited: 10.07.2022)
- Dunham, A. (2020). *Seven ways Spain will be changed by Brexit*, available at: <https://www.thelocal.es/20201215/seven-ways-spain-will-be-impacted-by-brexit/>
- Dunin-Wasowicz, R. (2017a). *The UK position paper on Northern Ireland and Ireland is both conciliatory and vague*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/08/17/uk-position-paper-on-northern-ireland-and-ireland-is-both-conciliatory-and-vague/> (last visited: 06.03.2022)
- Dunin-Wasowicz, R. (2017b). *UK government's customs position paper fails to answer key questions*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/08/15/uk-governments-customs-position-paper-fails-to-answer-key-questions/> (last visited: 06.03.2022)
- Edginton, T. (2020). *Brexit: What are the key points of the deal?*, BBC, available at: <https://www.bbc.com/news/explainers-55180293> (last visited: 07.03.2022)
- El Pais. (2021). *Deal between Spain and UK plans to eliminate Gibraltar border checkpoint*, available at: <https://english.elpais.com/brexit/2021-01-11/deal-between-spain-and-uk-plans-to-eliminate-gibraltar-border-checkpoint.html> (last visited: 07.03.2022)
- Euronews, AFP. (2021). *France threatens litigation if UK does not settle fishing licence row by Friday evening*, available at: <https://www.euronews.com/2021/12/09/france-threatens-litigation-if-uk-does-not-settle-fishing-licence-row-by-friday-evening> (last visited: 10.07.2022)
- European Commission. (2017). *Speech by Michel Barnier, the European Commission's Chief Negotiator, following the first round of Article 50 negotiations with the UK*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1704 (last visited: 06.03.2022)
- European Commission. (2021). *EU-UK relations: Commission proposes draft mandate for negotiations on Gibraltar*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3747 (last visited: 09.07.2022)
- European Council (2017b). *European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/> (last visited: 06.03.2022)
- European Council (2017c). *Council (Art 50) authorises the start of Brexit talks and adopts negotiating directives*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/22/brexit-negotiating-directives/> (last visited: 03.06.2022)
- European Council. (2016a). *Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/> (last visited: 04.03.2022)

- European Council. (2016b). *Statement by the EU leaders and the Netherlands Presidency on the outcome of the UK referendum*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/joint-statement-uk-referendum/> (last visited: 04.03.2022)
- European Council. (2016c). *Remarks by President Donald Tusk during his meeting with UK Prime Minister Theresa May*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/08/tusk-meeting-uk-may-london/> (last visited: 05.03.2022)
- European Council. (2016d). *Statement after the informal meeting of the 27 heads of state or government, 15 December 2016*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/statement-informal-meeting-27/> (last visited: 05.03.2022)
- European Council. (2017a). *Remarks by President Donald Tusk on the next steps following the UK notification*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/31/tusk-remarks-meeting-muscat-malta/> (last visited: 06.03.2022)
- European Council. (n.d.) *Brexit*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum/> (last visited: 06.03.2022)
- France 24. (2021). *France slams UK's 'unacceptable' decision to deny French boats fishing licenses*, available at: <https://www.france24.com/en/europe/20210929-jersey-grants-95-licences-to-french-trawlers-but-turns-down-75> (last visited: 10.07.2022)
- Gallardo, C. & Pogatchnik, S. (2022). *EU launches legal action over UK's Northern Ireland Brexit bill*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-launches-legal-action-over-uks-breaches-of-post-brexit-northern-ireland-rules/> (last visited; 10.07.2022)
- Gallardo, C. (2021a). *UK prepares for Gibraltar no-deal in case EU talks fail*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/uk-prepares-no-deal-scenario-for-gibraltar-in-case-talks-with-eu-fail/> (last visited: 09.07.2022)
- Gallardo, C. (2021c). *Post-Brexit talks on Gibraltar's future drag into 2022*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/post-brexit-talks-on-gibraltars-future-drag-into-2022/> (last visited: 09.07.2022)
- Gallardo, C. (2022a). *UK and EU to keep talking after 'constructive' Northern Ireland Brexit meeting*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/post-brexit-northern-ireland-talks-continue-in-constructive-atmosphere/> (last visited: 07.10.2022)
- Gallardo, C. (2022b). *EU warns Northern Ireland's place in single market at risk amid Brexit row*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-brexit-northern-ireland-place-eu-single-market-risk/> (last visited; 10.07.2022)
- Gallardo, C. (2021b). *EU approves mandate for Gibraltar treaty negotiations with UK*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-mandate-gibraltar-treaty-negotiations-uk/> (last visited: 09.07.2022)
- Garicano, L. (2016). *How Spain should negotiate Brexit: Preserving a tangled web*, VoxEU, available at: <https://voxeu.org/article/how-spain-should-negotiate-brexit-preserving-tangled-web> (last visited: 06.03.2022)
- HM Government of Gibraltar. (2022). Chief Minister in Madrid for treaty talks – 478/2022, available at: <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/chief-minister-in-madrid-for-treaty-talks-4782022-8080> (last visited: 09.07.2022)
- Islam, F. (2022). *Europe is prepping for a trade war no-one wants*, BBC, available at: <https://www.bbc.com/news/business-61789030> (last visited: 10.07.2022)
- Landler, M. & Castle, S. (2020). *Britain and E.U. Reach Landmark Deal on Brexit*, available at: <https://www.nytimes.com/2020/12/24/world/europe/brexit-trade-deal-uk-eu.html> (last visited 25.02.2022)
- Molthof, L. (2018). *Germany and Brexit: Berlin won't put economic interest above its political support for European integration*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/germany-and-brexit-berlin-wont-put-economic-interest-above-its-political-support-for-european-integration/> (last visited: 06.03.2022)
- Moravcsik, A. & Schimmelfennig, F. (2018). "Liberal Intergovernmentalism" in Wiener, A., Börzel, T.A. & Risse, T (eds.). *European Integration Theory (3rd edn)*, Oxford: Oxford University Press, pp. 67-87
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London and New York: Routledge.
- O'Carroll, L. (2021). *EU rejects UK's demand to scrap Northern Ireland protocol*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/sep/10/scrapping-northern-ireland-protocol-will-only-make-things-worse-says-eu> (last visited: 07.10.2022)

- O'Carroll, L. (2021). *UK 'will not cave in over role of European court in NI protocol'*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/oct/23/uk-will-not-cave-in-over-role-of-european-court-in-ni-protocol> (last visited: 10.07.2022)
- O'Carroll, L., Elgot, J. & Rankin, J. (2021). *UK says it wants to substantially rewrite Northern Ireland Brexit protocol*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/jul/21/uk-substantially-rewrite-northern-ireland-brexit-protocol> (last visited: 07.10.2022)
- O'Toole, F. (2017). *The UK government's border proposals for Ireland are absurd*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/16/uk-government-border-proposals-ireland-brexit-position-paper> (last visited: 06.03.2022)
- PA Media. (2021). *UK and Jersey issue more licences to French fishing boats in post-Brexit row*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/business/2021/dec/11/uk-and-jersey-issue-more-licences-to-french-fishing-boats-in-post-brexit-row> (last visited: 10.07.2022)
- Parsons, C. (1998). The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht by Andrew Moravcsik – Review by Craig Parsons. *French Politics and Society*, Vol. 17, No. 1 (Winter 1999), pp. 74-78, available at: https://www.academia.edu/22384600/The_Choice_for_Europe_Social_Purpose_and_State_Power_from_Messina_to_Maastricht_by_Andrew_Moravcsik (last visited 25.02.2022)
- Payne, A. (2017). *Theresa May's Brexit plans are allegedly being "rushed through" without proper scrutiny*, available at: <https://www.businessinsider.com/theresa-mays-brexit-plans-are-allegedly-being-rushed-through-without-proper-scrutiny-2017-8> (last visited 25.02.2022)
- Pogatchnik, S. (2022). *Ireland: Johnson may need to go before Belfast's Brexit dilemma can be solved*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/ireland-boris-johnson-belfast-brexit-dilemma-varadkar/> (last visited: 10.07.2022)
- Politico. (2017). *Theresa May's letter triggering Article 50 in full*, available at: <https://www.politico.eu/article/theresa-mays-letter-triggering-article-50-in-full/> (last visited 25.02.2022)
- Powell, J. (2021). *My Secret Brexit Diary by Michel Barnier review – a British roasting*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/books/2021/sep/25/my-secret-brexit-diary-by-michel-barnier-review-a-british-roasting> (last visited: 06.03.2022)
- Powell, T. (2018). *Michel Barnier picks apart Theresa May's Brexit plan and warns it must be 'workable'*, available at: <https://www.standard.co.uk/news/politics/michel-barnier-picks-apart-theresa-may-s-brexit-plan-and-warns-it-must-be-workable-a3892876.html> (last visited: 07.03.2022)
- Rankin, J. (2020). *Where's the catch in the Brexit fishing talks?*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/02/wheres-the-catch-in-the-brexit-fishing-talks> (last visited: 07.03.2022)
- Reuters. (2017). *EU Commission says will study UK position paper on customs carefully*, available at: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-commission-idUKKCN1AV0Rj> (last visited: 06.03.2022)
- Reuters. (2021). *EU's Northern Ireland proposals don't go far enough, UK's Frost says*, available at: <https://www.reuters.com/world/uk/eus-nireland-proposals-do-not-go-far-enough-uks-frost-says-2021-10-25/> (last visited: 10.07.2022)
- Reuters. (2022). *UK-EU trade war? Sefcovic says all options are on the table*, available at: <https://www.reuters.com/world/europe/uk-eu-trade-war-sefcovic-says-all-options-are-table-2022-06-16/> (last visited: 10.07.2022)
- Ryan, J. (2019). *Germany will not allow Brexit to compromise EU core principles*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/03/20/germany-will-not-allow-brexit-to-compromise-eu-core-principles/> (last visited: 06.03.2022)
- Sandford, A. (2022). *Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here?*, Euronews, available at: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit> (last visited: 07.03.2022)
- Schnapper, P. (2021). *The French View on Brexit*, UK IN A CHANGING EUROPE, available at: <https://ukandeu.ac.uk/the-french-view-on-brexit/> (last visited: 07.03.2022)
- Stewart, H., Mason, R. & Syal, R. (2016). *David Cameron resigns after UK votes to leave European Union*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/david-cameron-resigns-after-uk-votes-to-leave-european-union> (last visited: 04.03.2022)
- The Economist. (2022). *Little sign of compromise over the Northern Ireland protocol*, available at: <https://www.economist.com/britain/2022/01/29/little-sign-of-compromise-over-the-northern-ireland-protocol> (last visited: 10.07.2022)

POST-BREXIT NEGOTIATIONS: A CASE STUDY

Abstract

This paper analyses post-Brexit negotiations in the framework of liberal intergovernmentalism. After a brief introduction of the topic and research design, the paper provides an overview of liberal intergovernmentalism. Then it describes the negotiating process between the EU and the UK, the position of the UK, and several EU member states (Germany, France, Ireland, and Spain). Also, the terms of the agreements are presented. This information is then analysed in the last section using liberal intergovernmentalism and gives an explanation of the negotiating process starting from the national preference formation of the EU member states, then the bargaining on both interstate level and with the UK, and finally, the third stage of liberal intergovernmentalism – the role of the institutions.

Key Words: Post-Brexit negotiations, Liberal intergovernmentalism, Bargaining power, National preferences, Withdrawal agreement

Introduction

The United Kingdom voted to leave the European Union with a narrow margin (51.9% voting for leave and 48.1% voting for remain) in a referendum held in 2016 (BBC, 2016). In accordance with the referendum result, Prime Minister of the United Kingdom Theresa May triggered Article 50 (it concerns the withdrawal from the EU) on March 29, 2017, a decision that was assessed by many as rushed (Payne, 2017). That formally began the UK's withdrawal process from the EU and the negotiation period, as well. It envisaged working out the terms of a withdrawal agreement and a comprehensive framework for future, post-Brexit, relations (Politico, 2017), which should have covered all fields, including a (free) trade agreement and some complex issues that will be discussed in the following sections. The subsequent negotiation process of the withdrawal agreement dragged on until the end of 2019, with some intense bargaining, delays, political drama, and renegotiations in between (BBC, 2019). The negotiations have been on the verge of collapse, but in the end, a so-called “no-deal scenario” has been averted, and a withdrawal agreement has been concluded. The Trade and Cooperation Agreement was signed a year later, on December 30, 2020 (Landler & Castle, 2020).

Brexit has been a focus of analysis and academic research throughout the years, and many studies have been conducted, but it is still a relatively new phenomenon, and some aspects require further examination. Notably, the causes of Brexit, i.e., what gave the impetus to the triumph of the Leave campaign in the referendum and what variables and determinants influenced the people's choice, are examined until exhaustion. The consequences of Brexit have also recently emerged as a prevalent research topic, and International Relations (IR) and EU integration theories have been extensively applied to these matters. However, the process of the post-Brexit negotiations (interchangeably referred to as Brexit negotiations) has been somewhat overlooked in the research framework, i.e., already developed theories have not been thoroughly applied to analyse the new case.

Hence, this study aims to contribute to this area and analyse the Brexit negotiations through the EU integration and IR theoretical lens. In particular, in order to explain the policy and actions of the two sides

¹ The paper had been created within the frames of the courses on the “EU Governance and Policy-making process; & Theories of European Integration” offered by the Director of the Institute for European Studies Nino Lapiashvili within the frames of the English –taught interdisciplinary Master's Programme in European Studies at Ivane Javakishvili Tbilisi State University. E-mail: klachashvili@gmail.com

(the UK and the EU), this paper analyses Brexit negotiations, both – the process and its outcomes; the research utilises a qualitative research design and methods and constitutes a case study, namely, an explanatory case study. The research period starts with March 29, 2017, when the UK formally triggered Article 50 of the Treaty on European Union and hence, the negotiation period commenced, and is bounded by December 31, 2020, when a preliminary agreement was reached between the UK and Spain and a day earlier the EU-UK Trade and Cooperation Agreement was concluded. Academic books and articles, official documents and statements of the UK and the EU institutions, analytical and review articles, opinion pieces and news sources are used in the research process. To provide explanations and fulfil the research goal, the main theoretical/analytical framework used in the paper is liberal intergovernmentalism.

Theoretical Framework – Liberal Intergovernmentalism

The purpose of the following section is to provide an overview of the theoretical framework – its main idea and features – which will be used for the analysis in this paper. As noted in the introduction, liberal intergovernmentalism (LI) is the main analytical tool in this research.

Liberal intergovernmentalism, one of the variants of intergovernmentalism, emerged in the 1990s. It became one of the predominant theories of the EU integration and has been usually referred to as a “baseline theory” (or a “grand theory”) which sets a benchmark against which other theories are compared, measured and evaluated. It is also presented as a “grand theory” which is built upon several other, mainly mid-range theories, such as rational institutionalism, general political science theory, neo-functionalism (although to a lower degree), and classical intergovernmentalism designed by Stanley Hoffman (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 67-68).

Liberal intergovernmentalism was developed by Andrew Moravcsik, who consolidated ideas and hypotheses, previously expressed by him in several articles in the 1990s² (Parsons, 1998, pp. 74), in his seminal book “The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht”. According to Moravcsik, “the central argument... is that European integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders” (Moravcsik, 1998, pp. 18). That effectively implies that liberal intergovernmentalism views the European Union as an intergovernmental entity where decisions are made as a result of negotiations between the member states (interstate bargaining). The member states’ representatives negotiate/bargain based on “domestic policy preferences”, and the outcome largely depends on their bargaining power. In the view of Liberal intergovernmentalism, further integration occurs in the form of member states transferring/delegating some of their sovereignty to the supranational institution when there is a convergence between their economic interests (Cini, 2019, pp.77).

Moravcsik points out three factors that influence the rational choices of states: “economic interests of powerful domestic constituents”, “the relative power of each state in the international system”, and “the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments” (Moravcsik, 1998, pp. 18). In other words, Moravcsik outlines a theory based on intergovernmental assumptions that decision-making in the European integration process is made by member states, who are rationalist actors, and they consider three levels of factors – intrastate, interstate, and institutional. The first two are also the layers of Robert Putnam’s “two-level games” – a theory which, according to Michelle Cini, is “a starting point for understanding liberal intergovernmentalism”. Cini distinguishes the demand and supply side in the liberal intergovernmentalism – demand stemming from domestic actors and supply from the interstate negotiations processes (Cini, 2019, pp. 76-77); and additionally, LI, as a regional integration theory, also encompasses the institutional level.

Moravcsik argues that when states make rational choices in the European integration process, they pursue “relatively stable and well-ordered” interests. Based on this and previously mentioned assumptions, he separates three phases of negotiations between the member states: “national preference formation, interstate bargaining, and the choice of international institutions” (Moravcsik, 1998, pp. 18).

To begin with, liberal intergovernmentalism conceptualises states as unitary actors whose foreign policy is defined according to the bargaining process between domestic stakeholders, and they vary from issue to issue (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 69-70). Therefore, national preference formation is a process of

² For instance, see “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community” and “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”.

competition between interest groups to make their preferred policies the position of the government in the interstate negotiations (Cini, 2019, pp. 77). Moravcsik conducted comprehensive case studies and based on empirical evidence, concluded that economic interests play a key role in determining the national preference of states in regards to European integration. According to him, most of the cases indicated that behind states' decision to initially start and then deepen the integration process was the interest to fulfil commercial and economic goals and achieve comparative advantages. Nevertheless, economic interests are not a single variable determining the national preference of states in European integration, but other factors, notably geopolitical and security considerations and ideological aspects, as well. In cases analysed by Moravcsik, economic interests were present all the time. However, ideological and, especially, geopolitical reasons were also taken into consideration in a considerable amount of them; in fact, in three cases (out of 15), geopolitical interests had a significant impact on the decisions (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 69-70). To start with, states may prioritise geopolitical objectives and adjust economic interests accordingly. From a theoretical point of view, Moravcsik brings in a neo-Realist explanation that the *raison d'être* behind the integration was the balance of power, in particular, balancing against a threat coming from the Soviet Union, balancing as an autonomous European power pole in a superpower-dominated world, and balancing in economic competition against competitors, such as Japan (Moravcsik, 1998, pp. 24-34).

In order to explain the second stage – interstate bargaining, liberal intergovernmentalism turns to rational institutionalism. National preferences of the member states are often conflicting, and therefore, they have to cooperate and negotiate mutually beneficial policies. However, the benefits of the outcome of interstate bargaining may be different for countries, and it depends on the relative bargaining power. That unequal allotment of gains is caused by the phenomena in the EU called asymmetrical interdependence. Also, it should be noted that when a state (or some of them) does not want to change the existing status quo in a certain policy area, it is more likely to threaten to sabotage the process entirely and thus to reap concessions. As a general rule of negotiations, information is a worthy asset in the interstate bargaining between the EU member states, and the one with the information regarding other's national preferences and the attitude of the institutions towards the discussed issue has a higher chance of success. To study the bargaining process, in his book – *Choice of Europe* – Moravcsik addresses two dimensions of it – efficiency and distribution of gains, and he focuses on two opposite theories – supranational bargaining and intergovernmental bargaining. Based on the discussed cases, Moravcsik concluded that “the distributive outcomes reflected the relative power of states based on patterns of asymmetrical interdependence”: the states who reaped the most benefits from the European integration “relative to unilateral and collective alternatives” were the ones who “compromised the most on the margin to realize gains”, and on the opposite, who least benefited from the integration or their costs of adaptation or alternatives were high “tended to enjoy more clout to impose conditions”. Contrary to these assumptions, supranational bargaining theories of federalism and neo-functionalism believe that there are “informational asymmetries” and underline the role of “supranational political entrepreneurs” or “ideational entrepreneurs” (for example, EU Commission presidents). According to these ideas, states lack information and ideas for the successful negotiations that supranational ideational entrepreneurs possess. However, liberal intergovernmentalism assumes that in the process of interstate bargaining it is the supranational third parties that do not have sufficient information, and they are not required for successfully concluding efficient agreements. Moravcsik deduced, based on the empirical cases, that transaction costs are not high to exist a need for third-party mediation and also states tend to self-provide entrepreneurship and ideas. Still, Moravcsik writes that some cases, for instance, the adoption of the Single European Act, have demonstrated that supranational entrepreneurs might be required for efficiency in the bargaining process (Moravcsik & Schimmelfennig, 2018, pp. 70-71).

Finally, liberal intergovernmentalism explains the third and the last stage of the negotiations between member states – the choice of international institutions (institutional choice). According to the LI, international institutions are usually needed for “durable international cooperation”. Therefore, member states delegate part of their sovereignty to the supranational institution because they are able to take action against the ensuing inclinations of the countries and engulf unintentional effects. Most significantly, supranational institutions guarantee that the distribution of gains that have been achieved on the second stage are preserved; minimise the costs of the transaction by facilitating the cooperation and reducing the uncertainty; establish a mechanism for the member states to oversee each other's actions and in case of a breach – to sanction, thus ensuring the

compliance to the agreed deals. There are different levels of delegating the powers to the EU, starting from the simple standard- and norms-setting to granting proposal and negotiating powers to the Commission, and delegating powers to the European Central Bank or the European Court of Justice.

Brexit Negotiations: Timeline, Key Issues and Outcomes

After the British people voted in favour of exiting the European Union, it was clear from the very beginning that the process could not be finished overnight despite the optimism of certain Brexiteer groups. However, not many could have foreseen how the process would unfold and protracted over time, and the major developments that took place in the aftermath could not have been easily predicted.

Firstly, it should be noted that despite being frustrated by the outcome of the referendum, the EU was ready to respect the choice of the British people and start the arduous work to fulfil that choice. In the immediate aftermath of the vote, EU representatives publicly declared that they regretted but respected the decision and outcome of the referendum, said they were prepared for "this negative scenario" (European Council, 2016a) and indicated that they were ready for the negotiations (European Council, 2016b).

On the contrary, it was the UK side that was less ready for the result and perhaps downplayed the complexity of the upcoming situation and negotiations. As one of the side effects of Brexit, Prime Minister David Cameron, despite having won an outright majority in the 2015 general elections, resigned amid a failure in the Brexit referendum, paving the way for Theresa May to become a new Prime Minister, with a task of negotiating the withdrawal terms with the EU (Stewart et al. 2016).

It was clear that the EU's negotiation position was stronger and unsurprisingly, then-President of the European Council, Donald Tusk, was pushing for starting negotiations soon in order to "reduce and eventually end the uncertainty" at the meeting with Theresa May (European Council, 2016c). In fact, he welcomed the decision of the British government announced in October 2016 that the UK would trigger Article 50 and start the negotiation process by the end of March next year (European Council, n.d.). Although, triggering Article 50 was deemed by many as hasty, premature and rushed (Payne, 2017), mainly because the UK was not well-prepared. It was visible at one of the first meetings between the negotiation delegations of the two sides – the scene³ with the EU side appearing at the negotiations with a lot of paperwork and the UK side sitting with just notebooks illustrated the preparedness of the sides and depicted UK's haphazardness.

Leaders of the 27 EU countries (European Council composition except for the UK) concluded that the negotiations would be conducted by the EU commission based on the guidelines that the EU27 would adopt over time. Michel Barnier was appointed as a chief negotiator based on the Commission's nomination, although he did not only report to the Commission but to the EU27 leaders, as well, and he was also tasked to inform the European Parliament "closely and regularly". Plus, the EU Council and its preparatory bodies were also given a role to "provide guidance to the Commission" and "ensure that negotiations are conducted in line with guidelines provided by the EU27" (European Council, 2016d) – of course, the leaders of 27 member states would not be engaged in day-to-day work, monitoring and discussing every technical details.

Among the main negotiation points announced by Donald Tusk when talking about the draft guidelines for the negotiations were minimising uncertainty, preventing a legal vacuum for the EU companies working in the UK, ensuring that the UK honours its financial commitments, finding "flexible and creative solutions" to prevent the hard border on the island of Ireland between Ireland and Northern Ireland (only land border between the UK and the EU) as a mean to guarantee peace and stability in Northern Ireland. According to Tusk, these issues should have been agreed upon in the first place in the framework of the withdrawal agreement and only after those topics were sorted out, can they move on to discussing the future relationship, covering the broad fields of economy and security amongst others (European Council, 2017a).

The first guidelines set out the positions of the EU that the integrity of the Single Market and a level playing field should be preserved, meaning that the UK could not participate in only some areas and be excluded from other fields. Also, the guideline ruled out concluding the agreements on separate issues to avoid the

³ The picture is available, for instance, at the following link: <https://www.politico.eu/article/britain-prepares-to-show-its-brexiteer-hand-customs-trade-agreement/amp/>

UK to cherry-pick its preferred areas, instead stating that the withdrawal agreement should be negotiated/ concluded in a single package. Moreover, the guideline set out the principle that the negotiations should be conducted by the Union as a whole using the communication channels that would be exclusively prescribed in the guidelines, and not separately by member states so that the EU would not be undercut and its negotiation position undermined. That effectively inferred that the EU's chief negotiator Michel Barnier would lead the negotiation process and be the main contact point for the UK, and the EU did not want the UK to try to undercut him and establish a negotiating channel directly to the member states or the Commissioners (or other EU officials). These principles covered not only the withdrawal agreement negotiations but the preliminary talks on the framework of the future relationship, transitional and all other related agreements, as well. The EU chose "a phased approach to negotiations" and according to Article 50, set a two-year timeframe for the negotiations. The phased approach meant that firstly the citizens' and business rights and how the UK's possible divergence from its commitments to the EU rules undertaken as a member state should have been agreed upon, and only then could be talks about the outline of the future relationships or transitional agreements (European Council, 2017b).

Based on the European Council's guidelines the Commission set out negotiating directives (approved by the Council). Citizens' rights, financial settlement, resolving the Ireland situation by adhering to the Good Friday Agreement and the issues related to the integrity of the Single Market (including the customs-related issues) were highlighted as utmost priorities. It reiterated the phased approach – only after the problems of citizens' rights, financial settlement, and the Northern Ireland situation is dealt with, can the second phase of the negotiations start, where all other topics will be discussed, including a preliminary discussion of the future relationship agreement (European Council, 2017c). Michel Barnier also stressed those points in the first round of the negotiations (European Commission, 2017).

On the other side, the UK also published position papers⁴ on various issues discussed with the EU in order to address the criticism that it was unprepared for the negotiations. The two most important aspects that it addressed were the Northern Ireland issue and the customs arrangements. Regarding Northern Ireland, May's government decided to make concessions as Ireland's positions were taken into account but still, the proposal was unclear in some aspects – in essence, the paper aimed to establish a regime where the Good Friday agreement was maintained along with the Common Travel Area and cooperation in multiple areas, including the energy sector, and a hard border for the movement (of both citizens and goods) between Ireland and Northern Ireland is prevented (Dunin-Wasowicz, 2017a). Some criticised the paper, saying it described the current situation as the best possible outcome from the proposed measures but posed a serious risk of failure (O'Toole, 2017). Concerning the customs arrangements, the UK proposed the creation of an "interim customs union" and at the same time kept the right and possibility to negotiate trade deals with the third countries (Reuters, 2017). However, this idea seemed a bit odd from the very beginning, as it contradicted generally accepted assumptions of economics regarding the trade diversion with third parties when you enter into a customs union, and, therefore UK's proposal had a grim chance of getting EU's acceptance because it might have complicated the preservation of the integrity of the Single Market. Indeed, the position paper was heavily criticised by experts because it left major questions without answers and was dubious on the UK's position towards the customs union, during the transition period and in the long-term (Dunin-Wasowicz, 2017b) (BDO, 2017).

The 27 member states had their vested interests in the Brexit negotiations, as well. For instance, the major concern for Ireland was the Northern Ireland question. Ireland desired to maintain peace and stability which was achieved by the Good Friday agreement, continue unimpeded trade and movement with Northern Ireland and general cooperation in all fields, and to get Northern Ireland more aligned with itself rather than with the UK was also in Ireland's interests.

Germany's, which has the most powerful economy in the EU and is widely regarded as the EU's leading state alongside France, primary interests were a) avoiding hard Brexit or "no-deal" as it would have been damaging by pure economic calculations, because of disturbance it would cause to the Germany-UK trade; German-UK economic ties were the closest and highest according to some indicators and thus Germany would have taken a major blow (Ryan, 2019); and b) sustain the welfare and the prestige of the EU itself because it is strong EU

⁴ Discussing each of them in detail is out of the scope of this paper. They are available at: <https://www.gov.uk/government/collections/article-50-and-negotiations-with-the-eu>

is Germany's foremost long-term objective as the leader of the block. Therefore, in this context, Germany's interest coincided with those of the EU as a whole, for instance, Germany also actively opposed allowing Britain to cherry-pick the cooperation spheres, demanded a huge "divorce bill" and ruled out the possibility of a hard border between Ireland and Northern Ireland in any agreement (Chase, 2019). Additionally, ensuring a level playing field in terms of regulations and industry subsidies was another priority of Germany (Boffey & Rankin, 2020) because of its economic competitiveness and also, for the interest of the EU, in general. Notably, some argued that Germany would prioritise its political interest of supporting and advancing European integration over its own economic interests (Molthof, 2018) and eventually "will not allow Brexit to compromise EU core principles" (Ryan, 2019).

Another economy that would have been damaged the most from the UK's departure, especially in the form of either hard Brexit or "no-deal", would have been Spain (Garicano, 2016). Spain also had close economic, political, educational-cultural, etc. (Dunham, 2020), ties with the UK – although its economic dependency on the UK might have been of a lesser amount than that of Germany, but Spanish economy, with a high unemployment rate, which is significantly weaker than the German, was more susceptible and thus, would have been affected greater. Nevertheless, apart from economic and other mentioned interests, the main issue was Gibraltar, which is a strategically located piece of land at the Gibraltar Strait next to Spain constituting a British overseas territory since forcing Spain to concede it to the UK in the 18th century. Since Spain has challenged the UK's position and the status-quo regarding Gibraltar's status on numerous occasions. As Gibraltar's population overwhelmingly voted in favour of remaining in the EU in the Brexit referendum, having an only land border with Spain and given its economic (and basically all kinds of) dependency on the EU and, especially, on Spain, Spain saw it as a chance to advance its interests. This would mean changing the status-quo in a way that would make Gibraltar more aligned with Spain and increase Spain's role and influence in Gibraltar.

Last but not least, France's position and interests deserve special attention, as well. These, of course, similarly to German priorities, included ensuring the integrity of the Single Market and the level playing field (Schnapper, 2021). France is the de facto second-ranked or even co-leader state of the EU alongside Germany, and, therefore, EU's interests and prestige were also evenly important, not if even more important because France's foreign policy and identity on the international arena is based on advocating for a stronger EU as an autonomous power centre. Hence, making sure that the EU came out from the negotiations as a winner and as a more closely integrated block was key for France. Therefore, it is not surprising that France had a much more tough stance during the negotiation process than Germany. Citizens' rights in the UK and free movement in the context of the Channel Tunnel was also very sensitive to France. Similarly, to Germany and Spain, France's trade ties were on quite a high level with the UK (Schnapper, 2021). Significantly, the fisheries policy was a fundamental issue for France, in particular, retaining the access of French fishermen to the UK's waters (the exact topic was also key to other states, such as the Netherlands, Ireland and Denmark), while the UK insisted on more limited admittance (Rankin, 2020). Finally, France also wished to maintain and strengthen cooperation with the UK in foreign, defence and security policies (Schnapper, 2021).

What was interesting is that the EU27 managed to combine and converge its member state interests (which LI helps to explain below), while there were huge disagreements within the British government. For instance, the publication of the so-called Chequers plan led to high-profile resignations and also, the proposal was rejected by the EU because it violated the integrity of the Single Market and cherry-picked from the four freedoms (Powell, 2018). The plan envisaged maintaining "a common rulebook for all goods" thus ensuring a level playing field, establishing joint jurisdiction to get rid of the ECJ jurisdiction (cases in the UK goes to the UK courts and in the EU to the EU courts) and creating "combined customs territory" where goods for domestic and EU market would be applied different tariffs as a mean to simultaneously keep the existing trade ties with the EU and sign new free trade agreements; the paper was also cancelling free movement of people, and ending of the "annual payments to the EU budget" (BBC, 2018a).

The first agreement was reached in 2018 about the withdrawal agreement and the political declaration. According to the agreements, the "divorce bill" that the UK was going to pay was £39bn, the UK was also ensuring citizens' rights and Northern Ireland backstop mechanism (meaning Northern Ireland would still be in the Single Market in order to avoid a hard border and also kept the UK in the EU customs territory to prevent customs controls between Great Britain and Northern Ireland) (BBC, 2018b). A backstop mechanism was agreed to be in place until reaching further agreement would be reached that would have diminished the

need for remaining in the customs union to prevent a hard border between Ireland and Northern Ireland, and this might have continued without a deadline until the EU agreed that the requirements were met. May's deal was rejected by the House of Commons in 2018 on multiple occasions (BBC, 2018c). May's attempt to make parliament agree on a bit changed declaration in 2019 was also unsuccessful, resulting in a humiliation for the British government as the government's proposals were rejected by the House of Commons multiple times (BBC, 2019b). Consequently, May was forced to ask for a further extension for the Brexit negotiations (Cooper, 2019), and after her proposals were met with heavy criticism by the majority of the MPs, May had no option left but to resign (BBC, 2019c).

On July 24 2019, Boris Johnson became the new Prime Minister of the UK, and he started his tenure by demanding the EU to change its position. EU was stating that they would only discuss changes in the political declaration, which concerned the future relations, but not the withdrawal agreement, while Johnson wanted to renegotiate the withdrawal agreement too. He did not even hesitate to play a "chicken game" in the negotiation process, pushing for a disastrous "no-deal scenario" in case the EU did not compromise, which would have hugely damaged the UK, but hit the EU, as well (BBC, 2019d). This strategy has been successful to a certain extent, and the two sides agreed on a deal that removed the most controversial part – the backstop mechanism. According to the new deal, the whole of the UK was leaving the customs union, thus gaining a chance to sign free trade deals with other states. But this meant enacting a de facto customs border between Northern Ireland and Great Britain, although the checks did not occur at the "border" but rather "at the points of entry" into Northern Ireland, where the EU could place its representatives with some degree of (indirect) authority. Moreover, products transferred from Great Britain to Northern Ireland that has a risk of ending up in Ireland got taxed. But personal luggage or private people's deliveries did not require checks. To prevent checks of goods at the Northern Ireland border, Northern Ireland stayed more in EU regulation rules, rather than in UK rules. Notably, the EU's value-added tax applied to Northern Ireland but only on goods, not services. A transition period was agreed upon until the end of 2020 to allow the time for negotiating future relationships. The rights, residency and social security right of EU citizens in the UK and vice versa was guaranteed, but freedom of movement would last only until the transition period. The UK has also had to pay the membership fee during the transition period, and in total, the "divorce bill" amounted to £32.8bn – 6.2bn lower than May's deal (BBC, 2019e).

Despite reaching an agreement with the EU, Johnson could not secure the backing of the House of Commons, and the deal did not manage to get through the parliament. In a bizarre move, Johnson even tried to dissolve the parliament, which was ruled unlawful by the UK court, and parliament forced Johnson to an extension of the 31 October deadline. Finally, Johnson managed to hold a snap parliamentary election in December 2019, which he won by a landslide and only then did the Brexit deal get the approval of the parliament (Sandford, 2022).

The UK left the EU on January 31, 2020. Then, after some heated moments, tit-for-tat and talks again on a "no-deal", a deal on future relations, titled the EU-UK Trade and Cooperation Agreement (TCA) was signed just before the end of the transition period on December 30 (Sandford, 2022). According to the TCA, there will be no tariffs and quotas on goods, but safety checks, customs declarations and some restrictions on UK animal food products were introduced, which would obviously negatively impact trade between the two sides. Regarding services and qualifications, automatic recognition and right of access were removed. Visas got mandatory except for short stays (90 days in 180 days). Reaching an agreement over fisheries turned out to be difficult – the EU retained some access to British waters, but the UK will gradually get more share of fish from its water and can altogether prohibit EU fishing boats from 2026 but EU will reiterate by taxing British fish. The measures were not particularly welcomed by the UK fishermen. The UK managed to pull out of the authority of the European Court of Justice, but the ECJ got a role in Northern Ireland. The UK also lost automatic access to the EU's security databases (Edginton, 2020).

Last but not least, Spain and the UK concluded a separate agreement over Gibraltar, according to which Gibraltar would join the EU Schengen Area, and its airports and ports became entry points for the Schengen area under the responsibility of Spain, and the border-control responsibility was delegated to the EU agency Frontex. Also, the movement of goods and a level playing field were guaranteed (El Pais, 2021).

Analysis

To give a broad assessment of the process, as is the case in most of the negotiations, there have been compromises from both sides, however, it can be concluded that in the end, the EU had an edge. EU managed to achieve each of its objectives to a certain extent (with compromises), while the UK could not accomplish many of its goals, for instance, UK's first position papers were largely rejected; Johnson's technological solution to Northern Ireland checks was dismissed; the UK did not get its desired agreement on Northern Ireland and it is visible from the fact that the UK is now aggressively trying to renegotiate it; and also the UK compromised on much more things and agreed on a massive "divorce bill".

On the EU27's side, what was evident was that member states had vested interests. Apart from the EU-UK discussions, there was a bargaining process going on inside the EU27 too, where states were trying to upload their preferred and defined policies as EU27 negotiation priorities. This leads to the decision-making process outlined by liberal intergovernmentalism. Furthermore, the way EU27's negotiation was designed also fits in the liberal intergovernmentalism hypothesis that the member states' representatives negotiate and bargain to upload their domestic policy preferences and then delegate the authority to the supranational institution since it would better achieve the desired outcomes – in other words, the Commission would be able to better negotiate with the UK on behalf of the EU27 rather than member states to deal with the UK separately. Particularly, the leaders of the EU27 were adopting the negotiating guidelines based on which the Commission's chief negotiator had to negotiate. Thus, the EU27 was delegating the authority to the Commission to conduct the negotiating process. This effectively meant that the Commission would negotiate on behalf of all 27 states, but the European Council would retain political control, steer the process and have the final say in the decision-making process. The reasoning behind this arrangement can be found in LI – states adopt EU-level policies by interstate bargaining where they bargain based on their national preferences and then delegate some authority to the institutions because they can better cope with it. In this case, EU member states preferred the Commission to conduct the negotiations because it would represent the EU as a single actor, which would have the upper hand against the UK, compared to member states negotiating separately. Also, the EU's terms and measures (that ruled out agreements on separate issues and approaching the withdrawal agreement as a single package, prohibiting negotiations that undercut the chief negotiator) gave the EU more bargaining power in all areas by linking the issues to each other because the EU as a block of 27 states had more leverage. In fact, the UK side was trying to negotiate directly with the German and French leaders and EU Commission President's cabinet and bypass Barnier (Powell, 2021).

As concluded by Moravcsik, national preference formation is mainly influenced by economic interests. This was apparent regarding the post-Brexit negotiations – economic interests played a great role in forming domestic policy, for example in the case of Germany, Spain, and France (and basically every other state that was not discussed separately) had economic goals. For instance, especially in Germany, also in France and Spain, domestic interest groups with big economic stakes in the UK had an influence on their governments to take measures that would avoid "no-deal" scenario – the EU was stressing that it would not renegotiate withdrawal agreement, but after Johnson started playing a "chicken game" and made "no-deal" a real possibility, the EU agreed on deadline extensions and renegotiation. One reason was that their companies operating in the UK, such as BMW, not to get badly hit, which would have put many jobs at risk. The same reasoning applies to France, including the economic impact and possible unemployment resulting from cancelling the access of EU fishermen to the UK waters. Such special concern for Spain, apart from Spanish companies operating in the UK and vice versa, was the tourism sector. Economic interests played a role even in the more political and security-related issue of Northern Ireland because it concerned the integrity of the EU's Single Market and the customs union.

As LI argues that economic interests are dominant but security, geopolitical and political interests do also play a role in national preference formation. This was vivid in Ireland's example – it sought a solution that would preserve peace by preventing a hard border and checks at the border. For Spain, geopolitical interest was Gibraltar. Germany had a political interest in guaranteeing that the European integration project remained strong. Besides fisheries policy, France had a similar interest in a strong Europe due to ideological and identity reasons and geopolitical, and also France's interests included citizens' rights and security cooperation with the UK. Accordingly, if security and political interests were not decisive, at least they played a significant role, as Moravcsik argued.

These national preferences were then converged on the second stage of interstate bargaining. For instance, Ireland managed to make Northern Ireland one of the priorities of the EU, probably the above-mentioned economic aspect of this issue also helped in this. Citizens' rights were also adopted as one of the EU's priorities. Finally, Germany's and France's political and ideological interests were also firmly taken into account. Apart from these core issues, interstate bargaining also resulted in fisheries policies taken into consideration, but not as significantly as the previous three. And EU also supported Spain around the Gibraltar issue.

The concept of the "EU as a single actor" was used in negotiations with the UK, and this proved to be very successful. As already mentioned, the EU as a whole had much more bargaining power by sticking together, whereas the political spectrum was divided in the UK, and they could not agree on their preferences. As a result, Ireland got the desired agreement on Northern Ireland – not only did it ensure preserving peace and the Good Friday Agreement, but Northern Ireland got more distanced from the UK and more aligned with Ireland, because of staying in the EU regulatory framework. The integrity of the Single Market was preserved, and the UK had to agree to pull out of the customs union and agree on a less ambitious free trade agreement with the EU to be able to sign trade agreements with other states. Also, the EU achieved preferable terms on citizens' rights and a "divorce bill". As it was not managed to make fisheries policy amongst top priorities during interstate bargaining, the EU compromised but still managed to guarantee some access to the British waters for at least several years. Also, with the support of the EU, Spain got a rewarding deal on Gibraltar – making it more dependent on the EU and Spain and gaining some authority on entry points, while Britain lost some of its influence.

Apart from delegating the authority to conduct the negotiations to the Commission, the third stage of LI was seen in granting powers to the ECJ over the Northern Ireland protocol. As LI argues, institutions are needed to preserve what was agreed on in the second stage and ensure compliance of the sides and the European Court of Justice was given exactly this function – to oversee and rule on the breaches of the protocol. In fact, the EU has even already used this mechanism (Burchard, 2021).

And last but not least, Moravcsik did not view the role of supranational political entrepreneurship as deciding factor, but did not rule out that it sometimes makes a positive effect. In this context, Michel Barnier might deserve some credit as such a supranational entrepreneur. He contributed not only by talks with the UK delegation but also toured European capitals in a bid to maintain the unity of the EU in the negotiations, as the UK was trying to negotiate directly with Germany and France or the President of the Commission.

Conclusion

Based on the analysis above, it can be concluded that liberal intergovernmentalism constitutes a useful tool for analysing Brexit-related negotiations. The EU's strategy that the Council was the decision-maker but delegated the negotiation process to the Commission is a process described by liberal intergovernmentalism. Member States' national preferences were mainly formed according to economic interests, although security and political aspects were also envisaged, and they cannot be overlooked. National interests of member states were then a subject of the interstate bargaining process, and as a result, the Northern Ireland question, the integrity of the Single Market and citizens' rights got prioritised, followed by the "divorce bill", fisheries policy, prevention of a "no-deal scenario" and Gibraltar issue. Due to negotiating as a united block, the EU27 had more bargaining power and as LI would have predicted, achieved most of its results. Additionally, the ECJ was "appointed as a guarantor" of Northern Ireland protocol.

Postscript

The signing of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement has not been the end of the Brexit negotiations saga.

The most complicated issue during the post-Brexit negotiations – the Northern Ireland Protocol – has become a major cause of controversy between the EU and the UK. The dispute remains unresolved, with no solution on the horizon. In September 2020, the UK put forward a so-called Internal Market Bill, which would have authorised the UK to regulate some aspects of trade between Northern Ireland and Great Britain in case

the EU and the UK failed to reach a trade agreement. Even the UK acknowledged that the bill would break international law as it contradicted the Brexit withdrawal agreement. However, the sides concluded a deal, and therefore, the UK avoided breaking the international agreement.

Nonetheless, that development showcased that the UK government opposed the provisions of the agreement that it had brokered with the EU (Campbell, 2022). This once again demonstrates that the UK could not reach a favourable agreement on Northern Ireland during the Brexit negotiations. Consequently, the UK has pushed for the renegotiation of the protocol's provisions. The UK government came to the conclusion that the protocol did not work as they had desired and argued it should be rewritten to, amongst other demands, remove all checks on goods from Great Britain to Northern Ireland and get rid of the EU institutions, i.e., to remove ECJ's jurisdiction, in enforcing the protocol (O'Carroll et al., 2021). The EU rejected UK's offer to ditch Northern Ireland Protocol, calling the protocol the only solution (O'Carroll, 2021a). The EU was ready to compromise – simplify and remove many checks (around 50%) on British goods shipped to Northern Ireland (Boffey, 2021), but disagreed on the renegotiation of the whole deal (The Economist, 2022).

The negotiation process had its ups and downs, for instance, after Foreign Secretary Liz Truss started representing the UK in the negotiations with EU Commission Vice President Maros Sefcovic, the talks were conducted in a rather "constructive atmosphere", and the overall mood was positive (Gallardo, 2022). Vladimir Putin has also facilitated easing the tensions between the sides since the EU and the UK united against Russia's unprovoked and unjustifiable invasion of Ukraine (Castle, 2022). However, for the UK, the EU's proposals did not go far enough (Reuters, 2021), predominantly, the UK was unyielding to accept retaining the role of the ECJ in the Northern Ireland Protocol (O'Carroll, 2021b). Due to significant disagreements, the talks could not provide a result and Northern Ireland's place in the EU's single market is imperilled (it could result in a harder border and destabilisation on the ground) (Gallardo, 2022b), whilst Northern Ireland's Democratic Unionist Party (DUP) is opposed to the protocol and hampering the functioning of Northern Ireland Assembly (BBC, 2022). Boris Johnson threw the situation into further jeopardy by introducing the Protocol Bill, which grants the UK power to alter the protocol unilaterally, which the EU believes is violating international law (Campbell, 2022). Johnson came under harsh criticism from both inside and outside of his country. The EU responded by initiating two new legal disputes against the UK (Gallardo & Pogatchnik, 2022). EU's Sefcovic did not rule out a trade war (Reuters, 2022), and actually, the two sides are on the brink of a trade war (Islam, 2022) as the EU even has a list of the UK products to hit in retaliation if UK's proposed draft bill enters into force (Downing, 2022). Financial Times wrote that "a full-blown trade war with the EU is unlikely, but Britain already suffers bitter side-effects" (Bush, 2022). The situation got so deadlocked that Ireland's Deputy Prime Minister (according to the coalition agreement, he will return to the post of the Prime Minister later this year) even suggested that a successful negotiation might only be possible with a new British government (Pogatchnik, 2022). Eventually, Johnson has announced his resignation, and a new government is likely to be formed in September – much is dependent on who gets at No. 10 regarding how the EU-UK dispute over the Northern Ireland Protocol would develop.

Besides the Northern Ireland Protocol, fisheries policies have also been a cause of dispute between the UK and the EU, especially France. The tensions peaked in the autumn and December of 2021 when the UK and Jersey (a self-governing British Crown dependency in the English Channel) refused to grant fishing licenses to a number of French vessels (France 24, 2021). The EU was also involved in the dispute between France and the UK and set a deadline for Britain to issue licences, which the British officials did not acknowledge. France vowed to retaliate if the dispute was not settled in time and would ask the EU Commission to take litigation and retaliatory measures against the UK for failing to adhere to the post-Brexit agreement (Euronews, AFP, 2021). French fishermen have even blockaded the ports of France and Jersey but this move was more of a warning as it did not halt the traffic. The UK missed the deadline, but there was a preliminary agreement in place and soon after, the UK and Jersey (PA Media, 2021) issued some – but not all requested – extra fishing licenses to French boats (Aarup, 2021a). Ultimately, Financial Times reported on April 10, 2022, that the UK and France had reached a "truce over fishing license dispute". The UK granted most of the licenses and agreed to continue doing so to the "boats that could show proof that they had historically fished in its [UK's] waters" (Bounds, 2022).

Regarding Gibraltar, there are no such heated tensions between the sides, however, the optimistic timetable to reach an agreement in six months has not been met, and the negotiations have yet to be concluded. European Commission proposed a draft mandate for negotiation on Gibraltar in July 2021 (European Commission, 2021). But then Foreign Secretary Dominic Raab imminently voiced UK's objections, arguing that the text of the draft

mandate was in direct conflict with the agreed framework and sought to "undermine the UK's sovereignty over Gibraltar" and hence, could not "form a basis for negotiations" (Aarup, 2021b). Subsequently, UK officials stated that they were closely working with the government of Gibraltar for a no-deal scenario in case the talks with the EU had failed (Gallardo, 2021a). The text of the draft mandate was edited and included "a reference to Spain asking border agency Frontex for support to control the border during the first four years of the agreement" to reach a compromise. In October 2021, the EU Council approved the Commission's mandate to negotiate on the Gibraltar issue "without prejudice to the issues of sovereignty and jurisdiction" and reach a "broad and balanced" agreement (Gallardo, 2021b). Initially, it was considered to conclude a treaty by the end of 2021; however, the post-Brexit talks on Gibraltar dragged into 2022. In the meantime, transitional arrangements were extended to avoid a hard border with Spain (Gallardo, 2021c). Negotiations are still ongoing in July 2022 (HM Government of Gibraltar, 2022).

References

- Aarup, S.A. (2021b). *EU Commission outlines stance for post-Brexit negotiations on Gibraltar*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/european-commission-releases-draft-mandate-for-post-brexit-gibraltar-talks/> (last visited: 09.07.2022)
- Aarup, S.A. (2021b). *UK grants 23 extra licenses to French fishermen amid post-Brexit spat*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/uk-licenses-france-fishermen-post-brexit-spat/> (last visited: 10.07.2022)
- BBC. (2016). *EU Referendum Result*, available at: https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results (last visited 25.02.2022)
- BBC. (2018a). *At-a-glance: The new UK Brexit plan agreed at Chequers*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44749993> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2018b) *EU leaders agree UK's Brexit deal at Brussels summit*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-46334649> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2018c). *Theresa May suffers three Brexit defeats in Commons*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46446694> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019a). *Brexit: EU and UK reach deal but DUP refuses support*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50079385> (last visited 25.02.2022)
- BBC. (2019b). *Brexit: MPs reject May's EU withdrawal agreement*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47752017> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019c). *Theresa May resigns over Brexit: What happened?*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48379730> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019d). *Brexit: PM to tell EU leaders to renegotiate deal*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-49385263> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2019e). *Brexit: What is in Boris Johnson's new deal with the EU?*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-50083026> (last visited: 07.03.2022)
- BBC. (2022). *NI Election 2022: Prime minister to visit NI as DUP blocks assembly*, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-61427418> (last visited: 10.07.2022)
- BDO United Kingdom. (2017). *Article: UK position paper on Customs duty: How does it stack up?*, available at: <https://www.bdo.co.uk/en-gb/insights/business-edge/business-edge-2017/uk-position-paper-on-customs-duty> (last visited: 06.03.2022)
- Boffey, D. & Rankin, J. (2020). *Germany calls on UK to show more realism in Brexit negotiations*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/24/germany-calls-on-uk-show-more-realism-brexit-negotiations> (last visited: 06.03.2022)
- Boffey, D. (2021). *EU ready to scrap most post-Brexit checks on British goods entering NI*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/oct/12/eu-ready-to-scrap-most-post-brexit-checks-on-british-goods-entering-ni> (last visited: 10.07.2022)
- Bounds, A. (2022). *UK and France reach truce over fishing licence dispute*, Financial Times, available at: <https://www.ft.com/content/f4472c2d-a0ad-41f9-98c1-54c13df81aba> (last visited: 10.07.2022)

- Burchard, H.V.D. (2021). *Brussels launches legal action against UK over Brexit breach*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-legal-action-uk-brexit-breach/> (last visited: 07.03.2022)
- Bush, S. (2022). *A full-blown trade war with the EU is unlikely, but Britain already suffers bitter side-effects*, Financial Times, available at: <https://www.ft.com/content/1c6b6a2d-bb0c-4886-9061-a6a6e9aec8c8> (last visited: 10.07.2022)
- Campbell, J. (2022). *Boris Johnson, Brexit and the Northern Ireland Protocol*, BBC, available at: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-62070376> (last visited: 10.07.2022)
- Castle, S. (2022). *How a War Helped Ease a Rift Between Britain and the E.U.*, The New York Times, available at: <https://www.nytimes.com/2022/03/04/world/europe/ukraine-britain-eu.html> (last visited: 10.07.2022)
- Chase, J. (2019). *Brexit deal: What Germany wants, what Theresa May can get*, Deutsche Welle, available at: <https://www.dw.com/en/brexit-deal-what-germany-wants-what-theresa-may-can-get/a-46678110> (last visited: 06.03.2022)
- Cini, M. (2019). "Intergovernmentalism" in Cini, M. & Borrigan N.P.S. (eds). *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 69-81
- Cooper, C. (2019). *Theresa May requests Brexit extension to June 30*, available at: <https://www.politico.eu/article/theresa-may-brexit-extension-june-30/> (last visited: 07.03.2022)
- Downing, J. (2022). *EU trade officials have a 'hit list' of UK products as trade war looms*, available at: <https://www.independent.ie/irish-news/news/eu-trade-officials-have-a-hit-list-of-uk-products-as-trade-war-looms-41749648.html> (last visited: 10.07.2022)
- Dunham, A. (2020). *Seven ways Spain will be changed by Brexit*, available at: <https://www.thelocal.es/20201215/seven-ways-spain-will-be-impacted-by-brexit/>
- Dunin-Wasowicz, R. (2017a). *The UK position paper on Northern Ireland and Ireland is both conciliatory and vague*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/08/17/uk-position-paper-on-northern-ireland-and-ireland-is-both-conciliatory-and-vague/> (last visited: 06.03.2022)
- Dunin-Wasowicz, R. (2017b). *UK government's customs position paper fails to answer key questions*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/08/15/uk-governments-customs-position-paper-fails-to-answer-key-questions/> (last visited: 06.03.2022)
- Edginton, T. (2020). *Brexit: What are the key points of the deal?*, BBC, available at: <https://www.bbc.com/news/explainers-55180293> (last visited: 07.03.2022)
- El Pais. (2021). *Deal between Spain and UK plans to eliminate Gibraltar border checkpoint*, available at: <https://english.elpais.com/brexit/2021-01-11/deal-between-spain-and-uk-plans-to-eliminate-gibraltar-border-checkpoint.html> (last visited: 07.03.2022)
- Euronews, AFP. (2021). *France threatens litigation if UK does not settle fishing licence row by Friday evening*, available at: <https://www.euronews.com/2021/12/09/france-threatens-litigation-if-uk-does-not-settle-fishing-licence-row-by-friday-evening> (last visited: 10.07.2022)
- European Commission. (2017). *Speech by Michel Barnier, the European Commission's Chief Negotiator, following the first round of Article 50 negotiations with the UK*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1704 (last visited: 06.03.2022)
- European Commission. (2021). *EU-UK relations: Commission proposes draft mandate for negotiations on Gibraltar*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3747 (last visited: 09.07.2022)
- European Council (2017b). *European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/> (last visited: 06.03.2022)
- European Council (2017c). *Council (Art 50) authorises the start of Brexit talks and adopts negotiating directives*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/22/brexit-negotiating-directives/> (last visited: 03.06.2022)
- European Council. (2016a). *Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/> (last visited: 04.03.2022)
- European Council. (2016b). *Statement by the EU leaders and the Netherlands Presidency on the outcome of the UK referendum*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/joint-statement-uk-referendum/> (last visited: 04.03.2022)
- European Council. (2016c). *Remarks by President Donald Tusk during his meeting with UK Prime Minister Theresa May*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/08/tusk-meeting-uk-may-london/> (last visited: 05.03.2022)

- European Council. (2016d). *Statement after the informal meeting of the 27 heads of state or government, 15 December 2016*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/statement-informal-meeting-27/> (last visited: 05.03.2022)
- European Council. (2017a). *Remarks by President Donald Tusk on the next steps following the UK notification*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/31/tusk-remarks-meeting-muscat-malta/> (last visited: 06.03.2022)
- European Council. (n.d.) *Brexit*, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum/> (last visited: 06.03.2022)
- France 24. (2021). *France slams UK's 'unacceptable' decision to deny French boats fishing licenses*, available at: <https://www.france24.com/en/europe/20210929-jersey-grants-95-licences-to-french-tractors-but-turns-down-75> (last visited: 10.07.2022)
- Gallardo, C. & Pogatchnik, S. (2022). *EU launches legal action over UK's Northern Ireland Brexit bill*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-launches-legal-action-over-uks-breaches-of-post-brexit-northern-ireland-rules/> (last visited; 10.07.2022)
- Gallardo, C. (2021a). *UK prepares for Gibraltar no-deal in case EU talks fail*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/uk-prepares-no-deal-scenario-for-gibraltar-in-case-talks-with-eu-fail/> (last visited: 09.07.2022)
- Gallardo, C. (2021c). *Post-Brexit talks on Gibraltar's future drag into 2022*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/post-brexit-talks-on-gibraltars-future-drag-into-2022/> (last visited: 09.07.2022)
- Gallardo, C. (2022a). *UK and EU to keep talking after 'constructive' Northern Ireland Brexit meeting*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/post-brexit-northern-ireland-talks-continue-in-constructive-atmosphere/> (last visited: 07.10.2022)
- Gallardo, C. (2022b). *EU warns Northern Ireland's place in single market at risk amid Brexit row*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-brexit-northern-ireland-place-eu-single-market-risk/> (last visited; 10.07.2022)
- Gallardo, C. (2021b). *EU approves mandate for Gibraltar treaty negotiations with UK*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/eu-mandate-gibraltar-treaty-negotiations-uk/> (last visited: 09.07.2022)
- Garicano, L. (2016). *How Spain should negotiate Brexit: Preserving a tangled web*, VoxEU, available at: <https://voxeu.org/article/how-spain-should-negotiate-brexit-preserving-tangled-web> (last visited: 06.03.2022)
- HM Government of Gibraltar. (2022). Chief Minister in Madrid for treaty talks – 478/2022, available at: <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/chief-minister-in-madrid-for-treaty-talks-4782022-8080> (last visited: 09.07.2022)
- Islam, F. (2022). *Europe is prepping for a trade war no-one wants*, BBC, available at: <https://www.bbc.com/news/business-61789030> (last visited: 10.07.2022)
- Landler, M. & Castle, S. (2020). *Britain and E.U. Reach Landmark Deal on Brexit*, available at: <https://www.nytimes.com/2020/12/24/world/europe/brexit-trade-deal-uk-eu.html> (last visited 25.02.2022)
- Molthof, L. (2018). *Germany and Brexit: Berlin won't put economic interest above its political support for European integration*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/germany-and-brexit-berlin-wont-put-economic-interest-above-its-political-support-for-european-integration/> (last visited: 06.03.2022)
- Moravcsik, A. & Schimmelfennig, F. (2018). "Liberal Intergovernmentalism" in Wiener, A., Börzel, T.A. & Risse, T (eds.). *European Integration Theory (3rd edn)*, Oxford: Oxford University Press, pp. 67-87
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London and New York: Routledge.
- O'Carroll, L. (2021). *EU rejects UK's demand to scrap Northern Ireland protocol*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/sep/10/scrapping-northern-ireland-protocol-will-only-make-things-worse-says-eu> (last visited: 07.10.2022)
- O'Carroll, L. (2021). *UK 'will not cave in over role of European court in NI protocol'*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/oct/23/uk-will-not-cave-in-over-role-of-european-court-in-ni-protocol> (last visited: 10.07.2022)
- O'Carroll, L., Elgot, J. & Rankin, J. (2021). *UK says it wants to substantially rewrite Northern Ireland Brexit protocol*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2021/jul/21/uk-substantially-rewrite-northern-ireland-brexit-protocol> (last visited: 07.10.2022)
- O'Toole, F. (2017). *The UK government's border proposals for Ireland are absurd*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/16/uk-government-border-proposals-ireland-brexit-position-paper> (last visited: 06.03.2022)

- PA Media. (2021). *UK and Jersey issue more licences to French fishing boats in post-Brexit row*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/business/2021/dec/11/uk-and-jersey-issue-more-licences-to-french-fishing-boats-in-post-brexit-row> (last visited: 10.07.2022)
- Parsons, C. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* by Andrew Moravcsik – Review by Craig Parsons. *French Politics and Society*, Vol. 17, No. 1 (Winter 1999), pp. 74-78, available at: https://www.academia.edu/22384600/The_Choice_for_Europe_Social_Purpose_and_State_Power_from_Messina_to_Maastricht_by_Andrew_Moravcsik (last visited 25.02.2022)
- Payne, A. (2017). *Theresa May's Brexit plans are allegedly being "rushed through" without proper scrutiny*, available at: <https://www.businessinsider.com/theresa-mays-brexit-plans-are-allegedly-being-rushed-through-without-proper-scrutiny-2017-8> (last visited 25.02.2022)
- Pogatchnik, S. (2022). *Ireland: Johnson may need to go before Belfast's Brexit dilemma can be solved*, Politico, available at: <https://www.politico.eu/article/ireland-boris-johnson-belfast-brexit-dilemma-varadkar/> (last visited: 10.07.2022)
- Politico. (2017). *Theresa May's letter triggering Article 50 in full*, available at: <https://www.politico.eu/article/theresa-mays-letter-triggering-article-50-in-full/> (last visited 25.02.2022)
- Powell, J. (2021). *My Secret Brexit Diary by Michel Barnier review – a British roasting*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/books/2021/sep/25/my-secret-brexit-diary-by-michel-barnier-review-a-british-roasting> (last visited: 06.03.2022)
- Powell, T. (2018). *Michel Barnier picks apart Theresa May's Brexit plan and warns it must be 'workable'*, available at: <https://www.standard.co.uk/news/politics/michel-barnier-picks-apart-theresa-may-s-brexit-plan-and-warns-it-must-be-workable-a3892876.html> (last visited: 07.03.2022)
- Rankin, J. (2020). *Where's the catch in the Brexit fishing talks?*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/02/wheres-the-catch-in-the-brexit-fishing-talks> (last visited: 07.03.2022)
- Reuters. (2017). *EU Commission says will study UK position paper on customs carefully*, available at: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-commission-idUKKCN1AV0R1> (last visited: 06.03.2022)
- Reuters. (2021). *EU's Northern Ireland proposals don't go far enough, UK's Frost says*, available at: <https://www.reuters.com/world/uk/eus-nireland-proposals-do-not-go-far-enough-uks-frost-says-2021-10-25/> (last visited: 10.07.2022)
- Reuters. (2022). *UK-EU trade war? Sefcovic says all options are on the table*, available at: <https://www.reuters.com/world/europe/uk-eu-trade-war-sefcovic-says-all-options-are-table-2022-06-16/> (last visited: 10.07.2022)
- Ryan, J. (2019). *Germany will not allow Brexit to compromise EU core principles*, available at: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/03/20/germany-will-not-allow-brexit-to-compromise-eu-core-principles/> (last visited: 06.03.2022)
- Sandford, A. (2022). *Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here?*, Euronews, available at: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit> (last visited: 07.03.2022)
- Schnapper, P. (2021). *The French View on Brexit*, UK IN A CHANGING EUROPE, available at: <https://ukandeu.ac.uk/the-french-view-on-brexit/> (last visited: 07.03.2022)
- Stewart, H., Mason, R. & Syal, R. (2016). *David Cameron resigns after UK votes to leave European Union*, The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/david-cameron-resigns-after-uk-votes-to-leave-european-union> (last visited: 04.03.2022)
- The Economist. (2022). *Little sign of compromise over the Northern Ireland protocol*, available at: <https://www.economist.com/britain/2022/01/29/little-sign-of-compromise-over-the-northern-ireland-protocol> (last visited: 10.07.2022)

ბრექსიტი – საპარლამენტო სუვერენიტეტით მოტივირებული უთანხმოება

აბსტრაქტი – ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო (შემდგომში „მართლმსაჯულების სასამართლო“) მეტად განსხვავდება იმისგან, როგორც ევროპულ „დამფუძნებელ მამებს“ წარმოედგინათ იგი. 1952 წლიდან, ანუ მისი დაარსებიდან, მართლმსაჯულების სასამართლომ მოახერხა ევროპის კონსტიტუციურ მოწყობაში ცენტრალური ადგილი დაეკავებინა, შეასრულა რა გადამწყვეტი მნიშვნელობის როლი თანამეგობრობის ინტეგრაციისა და კონსტიტუციონალიზაციის პროცესში. სამართლებრივ ნორმათა განმარტების სხვადასხვა მეთოდისა და თვითგაძლიერებაზე ორიენტირებული მოცულობითი პრეცედენტული სამართლის დახმარებით, მართლმსაჯულების სასამართლო, ევროპული ინსტიტუციური მოდელის ფარგლებში, გადაიქცა სხვათა თანასწორ და დამოუკიდებელ ინსტიტუციად. თანამედროვე მეცნიერებაში ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს განვითარებული პრაქტიკა ფართოდ განიხილება, როგორც წარმატების მაგალითი, თუმცა, მასთან დაკავშირებით ასევე არსებობს მთელი რიგი ნაკლოვანებები და ხარვეზები. 2016 წლის 23 ივნისს, ბრიტანელების 52%-მა, შეზღუდული საპარლამენტო სუვერენიტეტის სახელით, ხმა მისცა ევროკავშირის დატოვებას, რათა „დაებრუნებინათ კონტროლი“ მართლმსაჯულების სასამართლოსგან. ამ მხრივ, წინამდებარე ნაშრომი ამტკიცებს, რომ ბრექსიტის ფენომენის მოკვლევა საჭიროა მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განხორციელებული „კონსტიტუციონალიზაციის“ ფონზე წარმოქმნილი წინააღმდეგობის კონტექსტში. კერძოდ, ნაშრომში განხილულია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, როგორც „განხეთქილების“ ფაქტორის, გავლენა ბრექსიტზე.

საკვანძო სიტყვები: ბრექსიტი; ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო; საპარლამენტო სუვერენიტეტი; კონსტიტუციური წინააღმდეგობა; კონსტიტუციური იდენტობა.

„საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპი გულისხმობს, ... რომ, ინგლისის კონსტიტუციით, პარლამენტი უფლებამოსილია, მიიღოს ან გააუქმოს ნებისმიერი კანონი და, უფრო მეტიც, რომ, ინგლისური სამართლის თანახმად, არც ერთ პირს ან ორგანოს არ აქვს იმის უფლება, რომ პარლამენტის მიერ დადგენილი კანონმდებლობა უარყოს ან გააუქმოს.“²

შესავალი

ევროკავშირის ინტეგრაციის პროცესში მართლმსაჯულების სასამართლოს გავლენასა და სამართლის ბუნებაზე მსჯელობისას, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყოს, რომ ევროპული სასამართლის იდენტობა მრავალსახოვანია და აქვს, სულ მცირე, ორი კონტექსტურად განსხვავებული მნიშვნელობა. ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგი, ერთი მხრივ, ყოველთვის იყო ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი, რომლის გამოყენებითაც, ეროვნული პოლიტიკის წინააღმდეგობის პარალელურად, მიიღწეოდა ინტეგრაციის მიზნები, სადამფუძნებლო დოკუმენტებში განმტკიცებული პოლიტიკური პრეფერენციებით ზღუდავდა რა წევრ სახელმწიფოთა მიერ კონფლიქტური მდგომარეობის გაღვივების შესაძლებლობას. მეორე მხრივ კი, ევროკავშირის სამართალი თავად ჩამოყალიბდა

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ევროპისმცოდნეობის სამაგისტრო პროგრამის კურსის „ევროკავშირის მმართველობა და პოლიტიკა, ევროინტეგრაციის თეორიები“ ფარგლებში ნინო ლაპიაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: ivakhavtasi@gmail.com

² იხ. Albert V. Dicey, “Introduction to the Study of the Law of the Constitution”, Liberty Fund ed., (1915): 87, ხელმისაწვდომია https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf

ინტეგრაციის პროცესის *sui generis* პროდუქტად, რომლის დანიშნულება გახდა სადავო პოლიტიკური და სოციალური საკითხების განხილვისთვის ერთგვარი მედიუმის შექმნა.³ ამ მხრივ, ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის როლი და, შესაბამისად, მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებები წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებით, ინტეგრაციის მიმდინარეობის პარალელურად, თანდათან გაფართოვდა.⁴

სამართლის კონტინენტური თეორიის თანახმად, სასამართლოს როლი არის სამართლებრივი ნორმების შეფარდება და არა მათი შექმნა, მაგრამ ნორმის შეფარდების თითოეული შემთხვევა საჭიროებს მოძველებული სამართლებრივი დებულებების განმარტებას, რაც მოხერხებული სასამართლოს ხელში შეიძლება გადაიქცეს შეუზღუდავ ძალაუფლებად. რაც უფრო ზოგადი და ბუნდოვანია კანონმდებლობა, მით უფრო მეტი საშუალება ეძლევათ სასამართლოებს, ნორმათა განმარტების სხვადასხვა მოქნილი მეთოდის გამოყენებით, როგორცაა, მაგალითად, ტელეოლოგიური მიდგომა, განსაზღვრონ პრაქტიკული მნიშვნელობის მქონე ნორმატიული წესები.⁵ გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც განმარტავს ევროკავშირის პირველადი კანონმდებლობას, ეროვნული მთავრობების მიერ შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ ხელშეკრულების გადასინჯვის პროცედურით, რაც საჭიროებს ერთსულოვან თანხმობას და წევრი სახელმწიფოების მიერ რატიფიცირებას. ამდენად, თანამეგობრობის კანონმდებლობის განმარტების უფლებამოსილება არის უაღრესად მნიშვნელოვანი შესაძლებლობა იმ პირობებში, როდესაც ცალკეულ სახელმწიფოთა უნარი, გააუქმონ სასამართლოს გადაწყვეტილება, უკიდურესად შეზღუდულია.⁶ ამდენად, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო განსაკუთრებული ინტერესის საგანია, რადგან იგი თანამეგობრობის სამართლის გავლენიანი ინტერპრეტატორია და “უზრუნველყოფს კანონის დაცვას ხელშეკრულებების განმარტებისა და გამოყენების პროცესში.”⁷

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია ყოველთვის იყო მოეძებნა და დაემყარებინა ბალანსი სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების მოთხოვნებსა და წევრ სახელმწიფოთა ინტერესებს შორის. არსებობის ადრეული პერიოდიდანვე, მართლმსაჯულების სასამართლო ჩამოყალიბდა ევროპული ინტეგრაციის გამწვანებელი და მის ერთგვარ მცველად, რამდენადაც სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკისთვის დამახასიათებელი იყო სადამფუძნებლო დოკუმენტების ტელეოლოგიური ინტერპრეტაცია და, ამ მხრივ, საბაზრო ინტეგრაციის ეფექტური განხორციელება-გაფართოება.⁸ ამ კონტექსტში, მართლმსაჯულების სასამართლოს ჩართულობის ტენდენცია შეიმჩნევა არა მხოლოდ კლასიკურ სამართლებრივ სფეროებში, არამედ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სხვა საქმიანობაშიც, აღნიშნული ფენომენი კი ცნობილია „პოლიტიკის სასამართლოსთვის მიკუთვნების“ სახელით.⁹ ამდენად, გონივრულია ის მტკიცება, რომლის თანახმად ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ან სხვა სიტყვებით, ევროპული კავშირის კვაზი-კონსტიტუციური სასამართლო მიჩნეულია კავშირის საბაზრო და პოლიტიკური ინტეგრაციის მამოძრავებელ ძალად.¹⁰

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ადრეული წარმატება შეიძლება აიხსნას სხვადასხვა ფაქტორით. ერთი მხრივ, სასამართლომ დამოუკიდებლად გააფართოვა სამართლებრივი უფლებამოსილება თავისი პრეცედენტული სამართლით, დააფუძნა რა პირველადი პოზიცია, რომლის თანახმად ევროპული თანამეგობრობა ემყარება სამართლის უზენაესობის პრინციპს. ამდენად, „როგორც წევრ სახელმწიფოებს, ისე მის ინსტიტუტებს არ შეუძლიათ, თავი აარიდონ კონტროლის მექა-

³ nb. Mark Dawson and Floris deWitte, “From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU”, *European Law Journal*, Vol. 22, No. 2 (2011): 221.

⁴ nb. Dieter Grimm, “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case,” 21 *EUR. L.J.* 460 (2015): 466.

⁵ nb. Henry G. Schermers, “The European Court of Justice: Promoter of European Integration”, 22 *AM. J. COMP. L.* 444 (1974): 453.

⁶ nb. Kenneth A. Armstrong, *Brexit Time: Leaving the EU- Why, How and When?*, Cambridge University Press, (2017): 118-119.

⁷ nb. Article 19, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TEU), ხელმისაწვდომია [Consolidated version of the Treaty on European Union \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0001%2Fdoc&from=doctrines)

⁸ nb. Jürgen Schwarze, “Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice”, in “The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law”, Springer, Luxembourg, (2013): 257.

⁹ nb. Riaan Eksteen, “The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs”, Springer, (2019): 321.

¹⁰ nb. Roland Vaubel, “Constitutional Courts as promoters of political centralization: lessons for the European Court of Justice”, *Eur J Law Econ*, Springer (2009): 204-204.

ნიზმს, რომლის ფარგლებშიც მონმდება მათ მიერ გატარებული ღონისძიებები არის თუ არა შესაბამისობაში ძირითად კონსტიტუციურ მოდელთან“, ამ მხრივ კი, სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებმა „შექმნეს სამართლებრივი დაცვისა და პროცედურების სისტემა, რომელიც აძლევს მართლმსაჯულების სასამართლოს საშუალებას, რომ შეაფასოს ინსტიტუტების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების კანონიერება.“¹¹ მართლმსაჯულების სასამართლოს წარმატების მიზეზი, მეორე მხრივ, არის ეროვნული აქტორების თავშეკავებული, თუმცა, შემწყნარებელი დამოკიდებულება სასამართლოს ამგვარი პრაქტიკის მიმართ. მაგალითად, ეროვნულ სასამართლოებს შორის ერთ-ერთ ყველაზე ურყევ ინსტიტუტს, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს დიდი ხნის წინ აქვს დამკვიდრებული სტანდარტი, რომლის თანახმად თანამეგობრობის ხელშეკრულებებს გააჩნიათ ავტონომიური მნიშვნელობა და მოქმედების პირდაპირი ეფექტი,¹² ხოლო ევროპულ სასამართლოს აქვს ამ ხელშეკრულებების განმარტების ექსკლუზიური უფლებამოსილება.¹³

დღესდღეობით, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოქცეულია ევროპული კონსტიტუციური წესრიგის შუაგულში, სადაც მონინავე როლი აკისრია ინტეგრაციისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. შესაბამისად, ეს ინსტიტუტი უნდა იყოს პასუხისმგებელი ევროკავშირის არსებული მოდელის როგორც წარმატებებზე, ისე მის წარუმატებლობაზე. ბრექსიტის რეფერენდუმის დღეს ჩატარებული გამოკითხვის თანახმად, ევროკავშირიდან გასვლის სურვილის მქონე ამომრჩევლის თითქმის ნახევარზე მეტმა განაცხადა, რომ მათი ნების განმაპირობებელი ყველაზე დიდი ფაქტორი იყო „პრინციპი, რომ გაერთიანებული სამეფოს შესახებ გადაწყვეტილებები უნდა მიიღებოდეს დიდ ბრიტანეთში“.¹⁴ წინამდებარე ნაშრომი ამტკიცებს, რომ, ბრექსიტის რეფერენდუმის ზოგად კონტექსტში, მართლმსაჯულების სასამართლოს მზარდი გავლენა გახდა ერთ-ერთი მთავარი განხეთქილების მიზეზი ანდაც წითელი ხაზი. სხვა სიტყვებით, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მუდმივად მზარდი გავლენა აღიქმებოდა, როგორც დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციური იდენტობის ხელყოფა. ამ მხრივ, ნაშრომის პირველი ნაწილი მიმოიხილავს სასამართლოს მცდელობას ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგი გარდაექმნა კონსტიტუციურ მოწყობად; რა გარემოებებმა მოახდინა გავლენა ამ განზრახვის განხორციელებაზე და შეიძლება თუ არა ჩაითვალოს ეს გეგმა შესრულებულად. მეორე ნაწილში კი არის წარმოდგენილი მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართ ბრიტანეთში არსებული ნეგატიური დამოკიდებულების ახსნის მცდელობა და ამ კონტექსტში განხილულია რამდენიმე გადაწყვეტილება, რომელთაც პირდაპირი გავლენა ჰქონდათ ბრექსიტის შედეგებზე.

კონსტიტუციონალიზაცია კონსტიტუციის გარეშე – ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმდინარე პროექტი

სახალხო სუვერენიტეტი და თანამედროვე კონსტიტუციები, როგორც წესი, განიხილებიან, როგორც შემავსებელ და არა – ურთიერთგამომრიცხავ ცნებებად. თუმცა, მას შემდეგ, რაც სამართლებრივი ნორმა განისაზღვრება კონსტიტუციურ დონეზე, ის აღარ არის ჩვეულებრივი პოლიტიკისთვის და კლასიკური თვალსაზრისით, გადაწყვეტილების ძიების პროცესისთვის ღია, რადგან მისი სტატუსი მყარი, ხოლო გადასინჯვა – რთული ხდება. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციაში განმტკიცებული რეგულირება ნაწილობრივ ამოირიცხება დემოკრატია დაქვემდებარებული განხილვებიდან.¹⁵ ამ მხრივ საინტერესოა ევროპული ტრანსფორმაციის გამოცდილება და მისი კონსტიტუციური ბუნება.

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებს 1960-იანი წლების შუა ხანებიდან გარდაქმნის კვალი-კონსტიტუციურ ტრადიციად და პროტოფედერალური მმა-

¹¹ nb. Case C-294/83 (ECR 1339)—Parti écologiste “Les Verts” v. European Parliament 1986, ხელმისაწვდომია [EUR-Lex – 61983CJ0294 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui.do?uri=CELEX:61983CJ0294-EN-1)

¹² nb. Beschluß Des Ersten Senats vom 18. Oktober 1967 – 1 BvR 248/63 und 216/67, ხელმისაწვდომია [DFR – BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen \(unibe.ch\)](https://www.bverfge.de/verfge/verordnungen/1967-10-18-1-bvr-248-63-und-216-67)

¹³ nb. Beschluß des Zweiten Senats vom 8. April 1987 – 2 BvR 687/85, ხელმისაწვდომია [DFR – BVerfGE 75, 223 – Kloppenburg-Beschluß \(unibe.ch\)](https://www.bverfge.de/verfge/beschluess/1987-04-08-2-bvr-687-85)

¹⁴ nb. Lord Ashcroft, “How the United Kingdom voted on Thursday...and why”, 24 June, 2016, ხელმისაწვდომია [How the United Kingdom voted on Thursday... and why – Lord Ashcroft Polls](https://www.ashcrofts.com/en/insights/2016/06/24/how-the-united-kingdom-voted-on-thursday-and-why/)

¹⁵ nb. Dieter Grimm, “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case”, 21 EUR. L.J. 460 (2015): 460.

რთველობის ფორმად.¹⁶ დაარსებიდანვე, სასამართლოს იურისპრუდენცია უფრო მეტად ხასიათდებოდა უნიკალური კონსტიტუციური, ვიდრე წმინდა საერთაშორისო ტრადიციით. ამ მხრივ, სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი ყოველთვის იყო ევროპული თანამეგობრობის კონსტიტუციური სტრუქტურის ზოგიერთი ძირითადი მახასიათებლის ჩამოყალიბებისთვის ერთ-ერთი მთავარი წყარო, მათ შორის, თუმცა, არა მხოლოდ: ევროპული კავშირის სამართლის პირდაპირი მოქმედების ეფექტი წევრ სახელმწიფოებში,¹⁷ ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა¹⁸ და ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შეუთავსებლობისთვის წევრი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ ზოგადი პრინციპი.¹⁹ მითითებული გადაწყვეტილებები განამტკიცებენ თანამეგობრობის სამართლის უზენაესობას და შესაბამისად, კონსტიტუციურ იდეას, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა სუვერენიტეტის ნაწილი გადასცეს ევროპულ გაერთიანებას. გარდა ამისა, მართლმსაჯულების სასამართლომ ადრევე შეიმუშავა კლასიკური კონსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი, რომ თანამეგობრობის სამართლებრივი წესრიგი ავტონომიურია და ზოგიერთი სადამფუძნებლო დებულება არ ექვემდებარება სამთავრობათაშორისო გადასინჯვას.²⁰

ასეთი მყარად დამკვიდრებული, გავლენიანი და ფართოდ გავრცელებული პრეცედენტული სამართლის ფონზე, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კონსტიტუციური პრაქტიკა ეროვნული აქტორების, მათ შორის სასამართლოების, ფრთხილი წინააღმდეგობის სამიზნეც გამხდარა. მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისპრუდენცია, *inter alia*, არის ზენაციონალურ ინსტიტუტსა და ეროვნულ სასამართლოებს შორის სიმბიოზური და რთული დიალექტიკური ურთიერთობის პროდუქტი.²¹ მაგალითად, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ 1974 წელს მიიჩნია, რომ თანამეგობრობის სამართალი არ იყო სრულიად კონსტიტუციონალიზებული მაშინ, როდესაც იგი არ მოიცავდა „ძირითადი კანონით“ გარანტირებული ფუნდამენტური უფლებების კატალოგს. შედეგად, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ შეინარჩუნა უფლებამოსილება, შეემომბებინა ევროპული თანამეგობრობის მეორეული კანონმდებლობის კონსტიტუციურობა, რადგანაც დაასკვნა, რომ ეროვნულ სასამართლოებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, კითხვის ნიშნის ქვეშ დაეყენებინათ კავშირის გასაჩივრებული ზომების მართებულობა „ძირითადი კანონით“ გარანტირებულ ფუნდამენტურ უფლებებთან მიმართებით მანამ, სანამ („Solange“) თანამეგობრობის ინტეგრაციისთვის დამახასიათებელი იყო ამგვარი დემოკრატიული დეფიციტი.²²

მიუხედავად ასეთი კონტრეაქციისა, კონსტიტუციონალიზაციის შესახებ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მცდელობას მალევე, 1980-იანი წლების ბოლოს, წამოეწია ევროპული თანამეგობრობის დაჩქარებული ინტეგრაცია. კერძოდ, 1986 წლის „ერთიანი ევროპული აქტის“ შემდეგ, საბაზრო ინტეგრაცია გადაიქცა სამთავრობათაშორისო აქტორებისთვის მთავარ ეროვნულ ინტერესის საგნად. აქედან გამომდინარე, მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი და მისი სამართლებრივი სტანდარტები უფრო გავლენიანი გახდა. მსგავსი პროცესი კიდევ უფრო განვითარდა „მაასტრიხტის ხელშეკრულებისა“ და „შენგენის შეთანხმების“ შემდეგ. ამ მხრივ, საყურადღებოა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 1986 წელს მიღებული კიდევ ერთი გადაწყვეტილება, რომლითაც საკონსტიტუციო სასამართლომ აღიარა თანამეგობრობის განვითარება მეტი ინტეგრაციისა და ფუნდამენტური უფლებების დაცვისკენ, თუმცა, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს სასარგებლოდ მაინც არ დათმო თავისი უფლებამოსილება კო-

¹⁶ nb. Morten Rasmussen and Dorte S. Martinsen, “EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies”, *European Law Journal* Vol. 25, Issue 3, 251.

¹⁷ nb. Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 (1963), ხელმისაწვდომია [Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 \(5 February 1963\) – CVCE Website](#)

¹⁸ nb. Judgement of the Court, Flaminio Costa v ENEL, Case 6/64 (1964), ხელმისაწვდომია <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>

¹⁹ nb. Judgment of the Court, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, Joined cases C-6/90 and C-9/90 (1991), ხელმისაწვდომია [resource.html \(europa.eu\)](#)

²⁰ nb. 1/91 Opinion of the Court of 14 December 1991, ხელმისაწვდომია [EUR-Lex – 61991CV0001 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²¹ nb. Eric Stein, Lawyers, “Judges, and the Making of a Transnational Constitution”, 75 *AM. J. INT’L L.* 1 (1981): 1.

²² nb. Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 -- BvL 52/71, ხელმისაწვდომია [DFR – BVerfGE 37, 271 – Solange I \(unibe.ch\)](#)

ნსტიტუციური კონტროლის შესახებ. მითითებული გადაწყვეტილებით ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ განუსაზღვრელი ვადით თქვა უარი თავისი უფლებამოსილებაზე შეემონებინა თანამეგობრობის მეორეული კანონმდებლობის კონსტიტუციურობა.²³ ეს გადაწყვეტილება გახდა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობისა და მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისპრუდენციის/ იურისდიქციის დე ფაქტო აღიარება ევროპის ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი სასამართლოს მიერ.²⁴

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნული ორი გადაწყვეტილება კარგად ასახავს ევროპული კავშირისა და მართლმსაჯულების სასამართლოს კონსტიტუციური ტრადიციის პროგრესს, თუმცა, მითითებული მიღწევა არ ყოფილა კოდიფიცირებული/სისტემურად განსაზღვრული. ამდენად, ევროკავშირს არ ჰქონია ე.წ „კონსტიტუციური მომენტი“ და განიცდის სახალხო (პოპულარული) ლეგიტიმაციის ნაკლებობას. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განვითარებული კონსტიტუციური წესრიგის კოდიფიკაციისა და შედეგად, არსებული უკმარისობის გამოსწორების შესაძლებლობა წარმოდგენილი იყო 2001 წელს, როდესაც სამთავრობოთაშორისო კონფერენციამ დაიწყო მუშაობა საკონსტიტუციო რეფორმაზე და მოლაპარაკებები კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაზე. თუმცა, რატიფიკაციის პროცესი ჩაიშალა, როდესაც საფრანგეთისა და ნიდერლანდების ამომრჩევლებმა უარყვეს ფედერალისტების კონსტიტუციური მისწრაფება. ამ მხრივ, 2008 წლის ლისაბონის ხელშეკრულებამ განსაზღვრა ზოგიერთი ძირითადი ინსტიტუციური რეფორმა, მაგრამ კონსტიტუციური კონოტაციების გარეშე.²⁵

შეიძლება დასკვნის გამოტანა, რომ 1960-იანი წლებიდან ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ შემუშავებული კონსტიტუციონალიზაციის ტრადიცია სხვადასხვა დროს ეჭვქვეშ დადგა ეროვნული აქტორების, კერძოდ, სასამართლოების მიერ, რომლებიც წარმოადგენდნენ ეროვნულ იდენტობასა და კონსტიტუციურ წინააღმდეგობას. 1980-იანი წლების ბოლოდან ევროკავშირის ინტეგრაციის დაჩქარებამ თითქოს სასწორის პინა მართლმსაჯულების სასამართლოს მითითებული ამბიციის სასარგებლოდ გადახარა. თუმცა, ევროპული კონსტიტუციონალიზაციის არასისტემური ბუნება ძირითად პრობლემად რჩებოდა. 2000-იანი წლების დასაწყისის უნაყოფო მცდელობები კი, რომლებიც დაკავშირებული იყო ევროპის კონსტიტუციის რეფორმასთან, არსობრივად შეენიანაღმდეგა მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განვითარებულ მრავალწლიან დღის წესრიგს. შედეგად, ორი დაპირისპირებული კონცეფცია, კონსტიტუციური ტრადიცია და კონსტიტუციური წინააღმდეგობა, განაგრძობს არსებობას, თუმცა, ზუსტი კონოტაციების გარეშე.

გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური იდენტობის სახელით მოტივირებული უთანხმოება ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართ

ძალაუფლების დანაწილებისა და სახელმწიფო მმართველობის შესახებ ვესტმინსტერის სისტემა განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს პარლამენტის სუვერენიტეტს. ეს არის ის, რაც განსაზღვრავს ბრიტანეთის კონსტიტუციურ იდენტობას.²⁶ ამდენად, როდესაც საუბარია ბრექსიტისა და ევროსკეპტიციზმის მიზეზებზე დიდ ბრიტანეთში, გარდა სოციალურ-ეკონომიკური ასპექტებისა, როგორებიცაა პარტიულობა, ეკონომიკური შეხედულებები და მიგრაცია,²⁷ აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს პარლამენტის სუვერენიტეტის აღდგენის კონცეფციაზე, რომელიც, უმრავლესობის აზრით, ჩამორთმეული იყო ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და მისი დადგენილი პრაქტიკის მიერ.²⁸

²³ nb. Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 -- 2 BvR 197/83, ხელმისაწვდომია [DFR – BVerfGE 73, 339 – Solange II \(unibe.ch\)](#)

²⁴ nb. Justin Collings, "Democracy's guardians: a history of the German Federal Constitutional Court 1951-2001", Oxford University Press, USA, (2015): 206.

²⁵ nb. Morten Rasmussen and Dorte S. Martinsen, "EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies", European Law Journal Vol. 25, Issue 3, 269.

²⁶ nb. Christian Calliess and Gerhard Van der Schyff, "Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism" in "Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism", Edited by Christian Calliess, (2019): 288.

²⁷ nb. Sofia Vasilopoulou, "UK Euroscepticism and the Brexit Referendum", The Political Quarterly, Vol. 87, No. 2, April-June 2016.

²⁸ ბორის ჯონსონმა ბრექსიტის რეფერენდუმის წინ გამართული კამპანიის ფარგლებში განაცხადა, რომ ევროკავ-

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპულ თანამეგობრობას თავიდანვე მიიჩნევდა სამართლებრივ წესრიგად, რომელშიც წევრმა სახელმწიფოებმა შეიზღუდეს თავიანთი სუვერენული უფლებები.²⁹ შესაბამისად, როდესაც გაერთიანებული სამეფო შეუერთდა ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობას 1973 წელს, გონივრულია ვივარაუდოთ, რომ საპარლამენტო უზენაესობის მიმართ არსებული შეზღუდვები ნებაყოფლობით იქნა მოწონებული პარლამენტის მიერ „თანამეგობრობის შესახებ“ აქტის მიღებისას. მიუხედავად ამისა, სუვერენიტეტის დაბრუნების კონცეფცია ცენტრალური საკითხი გახდა ბრექსიტის შესახებ მიმდინარე კამპანიის დროს. მაგალითად, აღინიშნა, რომ რეფერენდუმი ეხებოდა „გადაწყვეტილების მიღებას, დაემორჩილონ თუ არა კვაზი-აღმასრულებელი უფლებამოსილებების მქონე კომისიას, რომელიც უფრო მეტად ჩამოჰგავდა მე-13 საუკუნის პაპის სამღვდელოებას, ვიდრე თანამედროვე საჯარო სამსახურს. და დაექვემდებარონ თუ არა მართლმსაჯულების სასამართლოს, რომელიც გასაჩივრების უფლების არარსებობის პირობებში პრეტენზიას აცხადებს უზენაესობაზე.“³⁰

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მუდმივად მზარდი პრაქტიკა და მისი კომპლექსური გავლენა გაერთიანებული სამეფოს სამართლებრივ სისტემაზე შემჩნეული იყო ევროპულ თანამეგობრობაში ინტეგრაციის საწყის ეტაპზევე. ლორდ დენინგმა, გაერთიანებული სამეფოს ერთ-ერთმა გამორჩეულმა მოსამართლემ 1979 წელს აღნიშნა: „თანამეგობრობის სამართლის დინება სწრაფია. იგი წყალდიდობას არაფრად აგდებს. მან დაამტვრია დამბები და ნაპირები, დატბორა მიმდებარე მიწები. იმდენად, რომ ჩვენ უნდა ვისწავლოთ და გავხედოთ ამფიბიები, თუ გვსურს თავი გადავირჩინოთ.“³¹ თუმცა, მითითებული გავლენა არც ცალმხრივი იყო და არც მსუბუქად მიღებული, რადგანაც ბრიტანული სამართლებრივი ტრადიცია ძალზე კონსერვატიული და რთული აღმოჩნდა მარტივი ევოლუციისთვის.

გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტსა და ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შორის სუვერენიტეტის საკითხი პირველად დიდი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი გახდა ერთ-ერთ პრეცედენტულ საქმეში, რომლის ფარგლებშიც გასაჩივრებული იყო რეგულაცია, რომელიც გაერთიანებულ სამეფოში დასარეგისტრირებლად მოითხოვდა, გემს ჰყოლოდა ბრიტანელი მფლობელები უმრავლესობაში.³² ამ რეგულაციით თავდაპირველად შეიზღუდა ბრიტანეთის წყლებზე წვდომა და იგი შემოღებული იყო კონსერვატიული მთავრობის მიერ.³³ გრძელვადიანმა და მრავლისმომცველმა სამართალწარმოებამ, რომელიც მიმდინარეობდა როგორც ეროვნულ სასამართლოებში, ასევე, მართლმსაჯულების სასამართლოში, საბოლოოდ, დაადასტურა ევროკავშირის სამართლის უზენაესობა გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობაზე იმ სფეროებში, რომლებზეც ევროკავშირს ჰქონდა ექსკლუზიური უფლებამოსილება. ამ გადაწყვეტილების ყველაზე მნიშვნელოვანი ასპექტი გახდა ის ფაქტი, რომ შედეგად ლორდთა პალატას მიენიჭა უფლებამოსილება, ეხელმძღვანელა 1998 წლის „ადამიანის უფლებათა აქტით“ და დაედგინა გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტის ის კანონი, რომელიც შეენიშნა შემოღებულად ევროკავშირის კანონმდებლობას.³⁴ ამ საქმის ფაქტობრივი შედეგები, კერძოდ კი, სასამართლოსთვის პარლამენტის დაძლევის უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგებოდა დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციურ იდენტობას.³⁵ ფართოდ გავრცელებულია მოსაზრება, რომ

ვიშირში დარჩენა იქნებოდა „ამ ქვეყანაში საპარლამენტო დემოკრატიის განგრძობითი და სავალალო ეროზიის ტოლფასი“, იხ. Macer Hall, „Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to ‘take back control’“, Express, 20 June, 2016, ხელმისაწვდომია [Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to ‘take back control’ | Politics | News | Express.co.uk](https://www.express.co.uk/news/politics/2016/06/20/boris-johnson-urges-brits-to-vote-brexit-to-take-back-control)

²⁹ იხ. Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 (1963), ხელმისაწვდომია [Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 \(5 February 1963\) – CVCE Website](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61963J0026)

³⁰ იხ. Ambrose Evans-Pritchard, „Brexit vote is about the supremacy of Parliament and nothing else: Why I am voting to leave the EU“, The Telegraph, 13 Jun 2016, ხელმისაწვდომია [Brexit vote is about the supremacy of Parliament and nothing else: Why I am voting to leave the EU \(telegraph.co.uk\)](https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/13/brexit-vote-is-about-the-supremacy-of-parliament-and-nothing-else-why-i-am-voting-to-leave-the-eu/)

³¹ იხ. Shields v. E Coomes (Holdings) Ltd. [1979] 1 All ER 456, 462., ხელმისაწვდომია [Shields v E. Coomes \(Holdings\) Ltd – Case Law – VLEX 793546717](https://www.bailii.org/uk/other/uksc/cases/1979/19790111.html)

³² იხ. R (Factortame Ltd) v Secretary of State for Transport, Case C-213/89, 1990, ხელმისაწვდომია [EUR-Lex – 61989CJ0213 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0213)

³³ იხ. Merchant Shipping Act 1988, ხელმისაწვდომია [Merchant Shipping Act 1988 \(legislation.gov.uk\)](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/11/section/1)

³⁴ იხ. Human Rights Act, ხელმისაწვდომია [Human Rights Act 1998 \(legislation.gov.uk\)](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/section/1)

³⁵ იხ. „The Supremacy of European Community Law“, ხელმისაწვდომია [The Supremacy of European Community Law \(lawteacher.net\)](http://www.lawteacher.net/essays/european-law/the-supremacy-of-european-community-law.htm)

ამ საქმეს, რომელიც ხშირად განიხილება, როგორც *Marbury v. Madison*-ის³⁶ პრეცედენტული გადაწყვეტილების ბრიტანული ვარიანტი, ჰქონდა შოკური გავლენა ბრიტანულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ ტრადიციაზე, რამაც „მაასტრიხტის ხელშეკრულებასთან“ ერთად შექმნა საფუძველი ევროსკეპტიციზმის ახალი ტალღისთვის.³⁷

მას შემდეგ, რაც გაერთიანებული სამეფო გახდა ევროპული თანამეგობრობის წევრი, ბრიტანეთის პოლიტიკურმა აქტორებმა და მოსახლეობამ მართლმსაჯულების სასამართლოს რამდენიმე გადაწყვეტილება გააკრიტიკა, მიჩნეული იქნა რა, თავდაპირველად დადგენილ იურისდიქციასთან შეუთავსებლად. ამდენად, სასამართლოს მიმართ უკმაყოფილება, ძირითადად კი, კონსტიტუციონალიზაციის ტრადიციასთან დაკავშირებით გროვდებოდა ევროკავშირში ბრიტანეთის წევრობის 47-წლიანი პერიოდის განმავლობაში. თუმცა, ნაშრომის მიზნებისთვის რელევანტურია ორი გადაწყვეტილების და მათი გავლენის მიმოხილვა, რომლებიც მიღებული იყო ბრექსიტის რეფერენდუმამდე პერიოდში და მალევე რეფერენდუმის შემდეგ.

2016 წლის თებერვალში, ბრექსიტის რეფერენდუმამდე ოთხი თვით ადრე, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გენერალურმა ადვოკატმა ნარადგინა წინასწარი მოსაზრება,³⁸ რომლის თანახმად გაერთიანებული სამეფოს შინაგან საქმეთა მინისტრს არ შეეძლო ევროკავშირის არანევრი სახელმწიფოს იმ მოქალაქის დეპორტაცია, რომელსაც ჰყავდა ბრიტანეთში დაბადებული შვილი, მხოლოდ იმის გამო, რომ მას ჰქონდა კრიმინალური ისტორია კონტრაბანდის შეტანისთვის, თუ იგი დამატებით არ ემნიდა საფრთხეს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისთვის (საგამონაკლისო ღონისძიება).³⁹ საქმეზე არსებული ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, ქალი იყო მართხელა დედა და ჰყავდა ბრიტანეთში დაბადებული 16 წლის ვაჟი. იგი დააპატიმრეს კონტრაბანდის სახით მობილური ტელეფონის SIM ბარათის ციხეში შეტანისთვის და მიუსაჯეს 12 თვით თავისუფლების აღკვეთა. სასჯელის მოხდის შემდეგ, ქალს დაემუქრა დეპორტაცია, მაგრამ ბრიტანეთის საიმიგრაციო სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მისი დეპორტაცია, იმავდროულად, იქნებოდა შვილის გაძევების ტოლფასი. მითითებული გადაწყვეტილება გაასაჩივრა ტერეზა მეიმ, რომელიც მაშინ იყო შინაგან საქმეთა მინისტრი, ხოლო ეროვნულმა სასამართლოებმა საქმე გადასცეს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების მისაღებად.⁴⁰ მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის წინასწარ მოსაზრებაში მიუთითა, რომ დეპორტაცია დაარღვევდა ბავშვის უფლებას ოჯახურ ცხოვრებაზე. ეს მოსაზრება გამოიყენეს ევროსკეპტიკოსებმა კამპანიის ფარგლებში, როგორც დაუსაბუთებელი ჩარევის მტკიცებულება და საშიში პრეცედენტი დიდი ბრიტანეთის სუვერენიტეტისა და მისი უფლებამოსილების, – (გაეკონტროლებინა ეროვნული სადაზვერვო საქმიანობა), – წინააღმდეგ.⁴¹ სტივ ბეიკერმა, “კონსერვატორები ბრიტანეთისთვის” თავმჯდომარემ, სასამართლოს მითითებულ მოსაზრებასთან დაკავშირებით განაცხადა: „მე აღვნიშნავ, რომ ჩვენ არ შეგვიძლია ვმართოთ ჩვენი ქვეყანა და მივიღოთ ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც საზოგადოებას სურს, როდესაც ჩვენ ვეჭვმდებარებით ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქციას...კიდევ ერთხელ გამოჩნდა, რომ ერთადერთი საიმედო არჩევანი არის „კონტროლის დაბრუნება“, რისთვისაც საჭიროა ხმა მივცეთ [ევროკავშირის] დატოვებას.“⁴²

³⁶ *nb. Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), ხელმისაწვდომია [Marbury v. Madison :: 5 U.S. 137 \(1803\) :: Justia US Supreme Court Center](#)

³⁷ *nb. Catherine Baksi*, “Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism”, *the Guardian*, 29 Mar, 2019, ხელმისაწვდომია [Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism | Studying law | The Guardian](#)

³⁸ *nb. Judgement of the Court in Case C-304/14, Secretary of State for the Home Department v CS*, 2016, ხელმისაწვდომია [EUR-Lex – 62014CJ0304 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³⁹ *nb. Alan Travis*, “Criminals with UK children cannot be automatically deported, says EU court”, *The Guardian*, 4 Feb, 2016, ხელმისაწვდომია [Criminals with UK children cannot be automatically deported, says EU court | Immigration and asylum | The Guardian](#)

⁴⁰ *nb. Ian Drury and Martin Robinson*, “Foreign criminals with British children cannot be automatically deported after Moroccan single mother jailed for smuggling wins backing of EU’s top court”, 5 Feb 2016, *Daily Mail*, ხელმისაწვდომია [Foreign criminals with UK children cannot be automatically deported | Daily Mail Online](#)

⁴¹ *nb. Riaan Eksteen*, “The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs”, *Springer*, (2019): 382.

⁴² *nb. David Barrett*, “Laura Hughes, Moroccan criminal fighting deportation is Abu Hamza’s daughter-in-law, a Tory MP

ბრექსიტის რეფერენდუმის შემდეგ მალევე, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დიდმა პალატამ მიიღო გადაწყვეტილება გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის მიერ მონაცემების შენახვის შესახებ 2014 წელს ინიცირებულ კანონზე, რომელიც პროვიდერებს ავალდებულებდა, შეენახათ ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ ინფორმაცია.⁴³ მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროპული სამართალი უკრძალავდა ეროვნულ მთავრობებს ზოგადი და განურჩეველი ფორმით შეეგროვებინათ პერსონალური მონაცემები. ასევე განისაზღვრა, რომ პერსონალური მონაცემები შეიძლება შენახულიყო მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს აუცილებელი იყო მნიშვნელოვანი დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნებისთვის. მართლმსაჯულების სასამართლომ მითითებული გადაწყვეტილება მიიღო ეროვნული უსაფრთხოებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების შესახებ მიმდინარე მწვავე დებატების დროს. ევროპაში ტერორისტული თავდასხმები მიჩნეული იყო, როგორც ეროვნული მთავრობების მიერ ფარული მიყურადების უფლებამოსილებათა გაფართოების განმაპირობებელი ფაქტორი. შესაბამისად, საკითხის აქტუალურობა განსაკუთრებით საგრძნობი იყო. ბრექსიტის რეფერენდუმის შემდეგ მალევე მიღებულმა ამ გადაწყვეტილებამ კიდევ უფრო გაამწვავა სიტუაცია და გაერთიანებული სამეფოს პოლიტიკურ ელიტაში გააძლიერა ევროკავშირის მიმართ მზარდი უკმაყოფილება და ანტაგონიზმი.⁴⁴

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ფაქტორი გადამწყვეტი მნიშვნელობის იყო არა მხოლოდ რეფერენდუმის დღემდე, არამედ განსაკუთრებით მწვავე გახდა ბრექსიტის შედეგების აღსრულების პროცესში რეფერენდუმის შემდეგ. ამ მხრივ, რეფერენდუმის შემდეგ გაერთიანებული სამეფოს ევროკავშირთან მოლაპარაკებების კონტექსტში ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე საკითხად იქცა მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქცია.⁴⁵ გავლენიანი პოლიტიკური ელიტა მიუთითებდა „კონტროლის დაბრუნებაზე“ იმ კონტექსტში, რომ ბრიტანეთს თავი უნდა დაეღწია მართლმსაჯულების სასამართლოს უზენაესობისგან.⁴⁶ მაგალითად, 2016 წლის საარჩევნო კამპანიის დროს ტერეზა მეის ერთ-ერთი ოფიციალური დაპირება იყო ბრიტანეთში მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქციის დასრულება. სხვა სიტყვებით, იგი ამტკიცებდა, რომ ბრიტანეთის კანონმდებლობა შემუშავებული იქნებოდა ვესტმინსტერში, ედინბურგში, კარდიფსა და ბელფასტში, თუ გაერთიანებული სამეფო დატოვებდა ევროპის კავშირს, ხოლო მითითებულ კანონებს გამოიყენებდნენ ეროვნული და არა ლუქსემბურგის სასამართლოს მოსამართლეები.⁴⁷ შესაბამისად, საფუძვლიანია ვარაუდი, რომ მართლმსაჯულების სასამართლოს განზრახვამ ხელი შეუწყო დეკონსტიტუციონალიზაციის მოძრაობას ბრიტანელ ამომრჩეველთა უმრავლესობაში და „კონტროლის დაბრუნება“ განიხილებოდა, როგორც კონსტიტუციური წინააღმდეგობის მცდელობა, რომელიც მოტივირებული იყო გაერთიანებული სამეფოს კონსტიტუციური იდენტობის შეზღუდვით.

დასკვნა

ევროპული ინტეგრაცია ნაწილობრივ არის ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს რეგულაციური და თვითგაძლიერებაზე ორიენტირებული პრაქტიკის შედეგი, რომელმაც ხელი შეუწყო თანამეგობრობის ზენაციონალურ კვაზი-კონსტიტუციურ ერთეულად გადაქცევას. კონსტიტუციონალიზაციის ამ პროცესში წევრი ქვეყნების სუვერენიტეტი შესუსტდა, ხოლო მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილება გაფართოვდა.⁴⁸ ასეთი აქტივიზმი მტრულად აღიქმება პოლიტიკური

reveals”, The Telegraph, 5 Feb, 2016, ხელმისაწვდომია [Moroccan criminal fighting deportation is Abu Hamza’s daughter in-law, a Tory MP reveals \(telegraph.co.uk\)](https://www.telegraph.co.uk/news/ukpol/eu-justice/10311161/Moroccan-criminal-fighting-deportation-is-Abu-Hamza-s-daughter-in-law-a-Tory-MP-reveals.html)

⁴³ იხ. Judgement of the Court in joined Cases C-203/15 and C-698/15, *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others*, 2016, ხელმისაწვდომია [CURIA – Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/jud_2016/244/o)

⁴⁴ იხ. Riaan Eksteen, “The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs”, Springer, (2019): 383.

⁴⁵ იხ. “Brexit: What has the European Court of Justice got to do with the NI Protocol?”, BBC, 12 October, 2021, ხელმისაწვდომია [Brexit: What has the European Court of Justice got to do with the NI Protocol? – BBC News](https://www.bbc.com/news/uk-politics-58844444)

⁴⁶ იხ. “Britain’s unhelpful obsession with the European Court of Justice”, Financial Times, ხელმისაწვდომია [Britain’s unhelpful obsession with the European Court of Justice | Financial Times \(ft.com\)](https://www.ft.com/content/0c1c1c1c-1c1c-1c1c-1c1c-1c1c1c1c1c1c)

⁴⁷ იხ. “The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech”, ხელმისაწვდომია [The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech – GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/speeches/the-government-s-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech)

⁴⁸ იხ. Dieter Grimm, “Europe’s Legitimacy Problem and the Courts”, in D. Chalmers, M. Jachtenfuchs and C. Joerges (eds.), “The

სპექტრის სხვადასხვა მხარეს მყოფი ინტერესთა ჯგუფების მიერ. მაშინ, როცა მსჯელობის საგანია სუვერენიტეტის საკითხი ევროკავშირში, გამოსარკვევია, რეალურად ვინ შეიძლება ჩაითვალოს „სადამფუძნებლო ხელშეკრულების შემოქმედად“, ევროპული სახელმწიფოების მთავრობები თუ მართლმსაჯულების სასამართლოში განწესებული მოსამართლეები?⁴⁹ თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო სასამართლოების მიმართ უკმაყოფილება ფართო ფენომენია, რამდენადაც ბოლო წლებში მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში არსებობს საერთაშორისო სასამართლოების მიმართ წინააღმდეგობის მზარდი ტენდენცია.⁵⁰ გარდა ამისა, გადაჭარბება არ იქნება იმის მტკიცება, რომ ევროკავშირში ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა იდენტობით ნაკარნახევი უკმაყოფილება საერთაშორისო სასამართლოების, კერძოდ კი, მართლმსაჯულების სასამართლო მიმართ.⁵¹ ამ ფონზე, ნაშრომი ორიენტირებული იყო იმ პოლიტიკურ დაძაბულობაზე, რომელიც შეიქმნა დიდ ბრიტანეთში მართლმსაჯულების სასამართლოს კონსტიტუციონალიზაციის პროექტის მიმართ. ბრექსიტი, როგორც ისტორიული მოვლენა, შეიძლება გაანალიზდეს სხვადასხვა კუთხით და პერსპექტივიდან, ყურადღება შეიძლება მიექცეს სხვადასხვა გარემოებას, რამაც შესაძლოა აიძულა ბრიტანელ ამომრჩეველთა 52%, ხმა მიეცათ კავშირის დატოვებისთვის. ნაშრომი ამტკიცებს, რომ ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი ნაწილი მოტივირებული იყო და მიიჩნევდა, რომ არ არსებობდა დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციური იდენტობის, ანუ საპარლამენტო სუვერენიტეტის ადდგენის სხვა მექანიზმი, გარდა იმისა, რომ თავი დაეღწიათ მართლმსაჯულების სასამართლოს მუდმივად მზარდი იურისდიქციისთვის.

ბიბლიოგრაფია

1. “Brexit: What has the European Court of Justice got to do with the NI Protocol?”, BBC, 12 October, 2021.
2. “Britain’s unhelpful obsession with the European Court of Justice”, Financial Times.
3. “The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech”.
4. “The Supremacy of European Community Law”.
5. Alan Travis, “Criminals with UK children cannot be automatically deported, says EU court”, The Guardian, 4 Feb, 2016.
6. Albert V. Dicey, “Introduction to the Study of the Law of the Constitution”, Liberty Fund ed., (1915).
7. Ambrose Evans-Pritchard, “Brexit vote is about the supremacy of Parliament and nothing else: Why I am voting to leave the EU”, The Telegraph, 13 Jun 2016.
8. Bundesverfassungsgericht, Beschluß Des Ersten Senats vom 18. Oktober 1967 – 1 BvR 248/63 und 216/67.
9. Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 -- 2 BvR 197/83.
10. Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 -- BvL 52/71.
11. Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 8. April 1987 – 2 BvR 687/85.
12. Catherine Baksi, “Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism”, the Guardian, 29 Mar, 2019.
13. Christian Calliess and Gerhard Van der Schyff, “Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism” in “Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism”, Edited by Christian Calliess, (2019).
14. Court of Appeal of England and Wales, Shields v. E Coomes (Holdings) Ltd. [1979] 1 All ER 456, 462.
15. Court of Justice of the European Union, Case C-304/14, Secretary of State for the Home Department v CS, 2016.

End of the Eurocrats’ Dream: Adjusting to European Diversity”, Cambridge University Press, (2016): 244.

⁴⁹ იხ. K.J. Alter, “Who Are the “Masters of the Treaty”: European Governments and the European Court of Justice” in K.J. Alter (ed.), “The European Court’s Political Power. Selected Essays”, Oxford University Press, (2009): 109.

⁵⁰ იხ. Mikael Rask Madsen, Pola Cebulak and Micha Wiebusch, “Backlash against international courts: explaining the forms and patterns of resistance to international courts”, International Journal of Law in Context (2018): 197.

⁵¹ მაგალითად, პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალის ბოლოდროინდელი გადაწყვეტილებით დადგინდა, რომ ევროკავშირის ხელშეკრულების ცალკეული ნაწილები შეუთავსებელი იყო პოლონეთის კონსტიტუციასთან, შესაბამისად, ამ გადაწყვეტილებით ევროპული კავშირის სამართალი ნორმათა იერარქიაში მოექცა ეროვნული სამართლებრივი მოწესრიგების ქვემოთ და, შესაბამისად, ექვევებ დადგა ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქცია, იხ. Judgment in the name of The Republic of Poland, Ref. No. K 3/21

16. Court of Justice of the European Union, 1/91 Opinion of the Court of 14 December 1991.
17. Court of Justice of the European Union, Case 26-62, Van Gend & Loos, (1963).
18. Court of Justice of the European Union, Case 6/64, Flaminio Costa v ENEL, (1964).
19. Court of Justice of the European Union, Case C-213/89, R (Factortame Ltd) v Secretary of State for Transport, 1990.
20. Court of Justice of the European Union, Case C-294/83 (ECR 1339)—Parti écologiste “Les Verts” v. European Parliament 1986.
21. Court of Justice of the European Union, Cases C-203/15 and C-698/15, Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others, 2016.
22. Court of Justice of the European Union, Joined cases C-6/90 and C-9/90, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, (1991).
23. David Allen Green, “Brexit: why did the ECJ become a UK ‘red line’?”, 17 April, 2017.
24. David Barrett, “Laura Hughes, Moroccan criminal fighting deportation is Abu Hamza's daughter-in-law, a Tory MP reveals”, The Telegraph, 5 Feb, 2016.
25. Dieter Grimm, “Europe’s Legitimacy Problem and the Courts”, in D. Chalmers, M. Jachtenfuchs and C. Joerges (eds.), “The End of the Eurocrats’ Dream: Adjusting to European Diversity”, Cambridge University Press, (2016).
26. Dieter Grimm, “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case,” 21 EUR. L.J. 460 (2015).
27. Eric Stein, Lawyers, “Judges, and the Making of a Transnational Constitution”, 75 AM. J. INT’L L. 1 (1981).
28. Henry G. Schermers, “The European Court of Justice: Promoter of European Integration”, 22 AM. J. COMP. L. 444 (1974).
29. Ian Drury and Martin Robinson, “Foreign criminals with British children cannot be automatically deported after Moroccan single mother jailed for smuggling wins backing of EU's top court”.
30. Judgment in the name of The Republic of Poland, Ref. No. K 3/21.
31. Jürgen Schwarze, “Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice”, in “The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law”, Springer, Luxembourg, (2013).
32. Justin Collings, “Democracy's guardians: a history of the German Federal Constitutional Court 1951-2001”, Oxford University Press, USA, (2015).
33. Kenneth A. Armstrong, Brexit Time: Leaving the EU- Why, How and When?, Cambridge University Press, (2017).
34. K.J. Alter, “Who Are the “Masters of the Treaty”: European Governments and the European Court of Justice” in K.J. Alter (ed.), “The European Court's Political Power. Selected Essays”, Oxford University Press, (2009).
35. Lord Ashcroft, “How the United Kingdom voted on Thursday...and why”, 24 June, 2016.
36. Macer Hall, “Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to “take back control”, Express, 20 June, 2016.
37. Mark Dawson and Floris deWitte, “From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU”, European Law Journal, Vol. 22, No. 2 (2011).
38. Mikael Rask Madsen, Pola Cebulak and Micha Wiebusch, “Backlash against international courts: explaining the forms and patterns of resistance to international courts”, International Journal of Law in Context (2018).
39. Morten Rasmussen and Dorte S. Martinsen, “EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies”, European Law Journal Vol. 25, Issue 3.
40. Riaan Eksteen, “The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs”, Springer, (2019).
41. Roland Vaubel, “Constitutional Courts as promoters of political centralization: lessons for the European Court of Justice”, Eur J Law Econ, Springer (2009).
42. Sofia Vasilopoulou, “UK Euroscepticism and the Brexit Referendum”, The Political Quarterly, Vol. 87, No. 2, April–June 2016.
43. Supreme Court of the United States, Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).
44. Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TEU).
45. UK legislation, Human Rights Act.
46. UK legislation, Merchant Shipping Act 1988.

Iviko Khavtasi¹

BREXIT – AN ACT OF RESENTMENT IN THE NAME OF PARLIAMENTARY SOVEREIGNTY

Abstract – The Court of Justice of the European Union (CJEU) is far from what the European Founding Fathers intended it to be. Ever since its establishment in 1952, the CJEU has placed itself at the core of the European constitutional model while it has played the leading role in the process of integration and constitutionalization of the Community. Through various methods of legal interpretation and extensive self-empowering case law, it has established itself as an equal and independent institution within the European Institutional model. The CJEU's jurisprudence is widely regarded as a success story in contemporary academia, but it is not without drawbacks and deficiencies as well. On 23rd June 2016, 52% of Britons voted to leave the EU for taking back control from the CJEU in the name of confiscated parliamentary sovereignty. In this framework, this research paper argues that Brexit has to be studied in the sense of resistance against the constitutionalization project of the CJEU. Namely, the 'alienating' factor of the CJEU and its influence on Brexit is discussed in the following paper.

Key Words: Brexit; CJEU; Parliamentary Sovereignty; Constitutional Resistance; Constitutional Identity.

"The principle of Parliamentary sovereignty means ... that Parliament thus defined has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever: and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament."²

Introduction

When we consider the nature of law and the role of the CJEU in the sense of EU integration, we should take into account that it has polycephalic nature with at least two different contextual implications. On the one hand, the EU legal order has always been one of the major instruments using of which the political objectives of integrations have been pursued in the face of the resistance of national polity while limiting the ability of national actors to contest political preferences laid down in the founding Treaties. On the other hand, EU law is a sui generis product of the integration process itself which functions as a medium for deliberations regarding political and social disputes.³ In this context, the role of the EU legal order and accordingly, powers of the CJEU have gradually expanded throughout the history of integration vis-à-vis the Member States.⁴

According to the continental legal theory, the role of a court is to apply the legal norms rather than to create them, but each application requires interpretation of outdated legal norms that can be an unlimited power in the hands of the mighty judiciary. The more general and vague the legislation is, the more sphere the courts have for construing practical rules using various flexible methods of interpretation like the teleological approach.⁵

¹ The paper had been created within the frames of the courses on the "EU Governance and Policy-making process; & Theories of European Integration" offered by the Director of the Institute for European Studies Nino Lapiashvili within the frames of the English –taught interdisciplinary Master's Programme in European Studies at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University. E-mail: ivakhavtasi@gmail.com

² See Albert V. Dicey, "Introduction to the Study of the Law of the Constitution", Liberty Fund ed., (1915): 87, available at https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf

³ See Mark Dawson and Floris deWitte, "From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU", *European Law Journal*, Vol. 22, No. 2 (2011): 221.

⁴ See Dieter Grimm, "The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case," 21 *EUR. L.J.* 460 (2015): 466.

⁵ See Henry G. Schermers, "The European Court of Justice: Promoter of European Integration", 22 *AM. J. COMP. L.* 444 (1974): 453.

Furthermore, it is vital to underline that a CJEU's ruling which interprets the EU primary legislation can only be altered by national governments through a treaty revision procedure that requires unanimous consent as well as ratification by all member states. Therefore, the capacity to interpret the Community's law is an immensely significant power whereas an individual state's attempt to overturn a CJEU judgement is extremely difficult.⁶ Within this context, the CJEU which is an authoritative interpreter of community law and is expected to "ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed",⁷ is a subject of great interest.

One of the main functions of the CJEU has always been to strike a balance between the requirements of Treaties towards integration and the Member States' own interests. In its early years, the CJEU was serving as an engine and guardian of European integration while its jurisprudence was characterized by a teleological interpretation of Treaties provisions and therefore, extending the effective realization of the market integration.⁸ In this context, besides classical law-related fields, there has been a tendency of the increased judicial involvement in affairs of the EU's member countries which is the phenomenon known as "judicialisation of politics".⁹ Therefore, it is accurately argued that the CJEU, or in other words quasi-constitutional court of the European Union has been a driving force behind the market and political integration of the Union.¹⁰

The court's early success can be attributed to a variety of factors. On the one hand, the CJEU on its own has extended the legal authority in the context of its case-law while it has developed the position which argues that the community is based on the principle of rule of law. Therefore, "neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter" and within this framework, the founding treaties "established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Court of Justice to review the legality of measures adopted by the institutions."¹¹ The cause for this institution's success, on the other hand, must be sought in the position of the national actors' reserved tolerance towards such jurisprudence. For example, one of the firmest national courts, the German Constitutional Court has a long-standing standard according to which Treaties of the community have autonomous meaning and direct effect¹² and the European Court of Justice has the capacity for authoritarian interpretation of the Treaties.¹³

Nowadays, the CJEU is at the heart of the European constitutional framework and plays the leading role in the process of integration and decision-making. Therefore, this institution has to bear responsibility for the successes and failures of the existing model of the EU. According to the survey conducted on the Brexit referendum day, nearly half of leave voters said that the biggest single reason for wanting to leave the EU was "the principle that decisions about the UK should be taken in the UK".¹⁴ The following research paper argues that all the developments regarding the CJEU's extensive influence translated itself into one of the major alienation factors or red linings¹⁵ in the general context of Brexit referendum. To put it another way, the CJEU's ever-growing influence was perceived as an infringement of the UK's constitutional identity. Within this framework, the first part of the paper examines the CJEU's attempt to transform the legal order of the

⁶ See Kenneth A. Armstrong, *Brexit Time: Leaving the EU- Why, How and When?*, Cambridge University Press, (2017): 118-119.

⁷ See Article 19, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TEU), available at [Consolidated version of the Treaty on European Union \(europa.eu\)](#)

⁸ See Jürgen Schwarze, "Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice", in "The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law", Springer, Luxembourg, (2013): 257.

⁹ Riaan Eksteen, "The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs", Springer, (2019): 321.

¹⁰ See Roland Vaubel, "Constitutional Courts as promoters of political centralization: lessons for the European Court of Justice", *Eur J Law Econ*, Springer (2009): 204-204.

¹¹ See Case C-294/83 (ECR 1339)—Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament 1986, available at [EUR-Lex – 61983CJ0294 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹² See Beschluß Des Ersten Senats vom 18. Oktober 1967 – 1 BvR 248/63 und 216/67, available at [DFR – BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen \(unibe.ch\)](#)

¹³ See Beschluß des Zweiten Senats vom 8. April 1987 – 2 BvR 687/85, available at [DFR – BVerfGE 75, 223 – Kloppenburg-Beschluß \(unibe.ch\)](#)

¹⁴ See Lord Ashcroft, "How the United Kingdom voted on Thursday...and why", 24 June, 2016, available at [How the United Kingdom voted on Thursday... and why – Lord Ashcroft Polls](#)

¹⁵ See David Allen Green, "Brexit: why did the ECJ become a UK 'red line'?", 17 April, 2017, available at [What does 'red lines' mean? – UK in a changing Europe \(ukandeu.ac.uk\)](#)

European Union into a constitutional arrangement. What circumstances influenced the implementation of this project and whether the project can be considered successful. The second part tries to explain the negative attitude towards the CJEU in the UK. And in this context, several judgements that have had a direct impact on the consequences of Brexit are discussed.

Constitutionalisation without Constitution – the ongoing Project of the CJEU

The sovereignty of people and modern constitutions are usually viewed as complementary rather than contradictory concepts. However, once legal norms are regulated at the constitutional level, it is no longer open for ordinary politics and decision-making in classical terms, because their status becomes solid and revision – difficult. Therefore, it can be argued that constitutionalized regulations are partly taken from democratic deliberations.¹⁶ In this regard, the experience of European transformation and its constitutional nature is intriguing.

The CJEU has been transforming the founding Treaties into a quasi-constitutional tradition and a proto-federal regime since the mid-1960s.¹⁷ From its very inception, the Court's jurisprudence was characterized by a unique constitutional tradition rather than a pure international one. In this regard, the CJEU's case-law has always been one of the main sources for some of the major features of the constitutional framework of the European Community, including but not restricted: direct effect of EU law in the member states,¹⁸ the supremacy of EU law¹⁹ and a general principle of State liability for non-compliance with EU law.²⁰ These judgements asserted the supremacy of community law and therefore the constitutional notion that member states transferred sovereignty to the European Community. Furthermore, the CJEU has developed early on one of the major characteristics of classical constitutionalism that the community's legal order is autonomous and some founding provisions are not subject to intergovernmental amendments.²¹

Against such a well-established, influential and widespread case law, the CJEU's constitutional practice has been a target of cautious opposition from national actors, including courts. The jurisprudence of the CJEU is inter alia a product of a symbiotic and a complex dialectic relationship between the supranational institution and national courts.²² For example, the German Federal Constitutional Court in 1974, declared that the Community Law was not fully constitutionalized while it lacked a catalogue of fundamental rights guaranteed by the Basic Law. Therefore, the Bundesverfassungsgericht reserved the right to review the constitutionality of the secondary European legislation and concluded that national courts had the capacity to challenge the validity of EU measures on grounds of fundamental rights protected by the Basic Law as long as ('Solange') there was a democratic deficit into the community integration.²³

Despite such a counter-pressure, the CJEU's project in progress on constitutionalization was shortly greeted with accelerated integration of the European Community in the late 1980s. Mainly, after the Single European Act in 1986, market integration became a matter of major national interest for intergovernmental actors. Therefore, the case-law of the CJEU and the legal standards behind it became more influential. This process developed even further after the Maastricht Treaty and the Schengen Agreement. Another judgement of the German Federal Constitutional Court from 1986 is noteworthy in this context. The Constitutional Court acknowledged the community's progress towards more integration and protection of fundamental rights, however, the Court still did not surrender its jurisdiction over the constitutional review to CJEU. The Federal Constitutional Court merely

¹⁶ See Dieter Grimm, "The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case", 21 EUR. L.J. 460 (2015): 460.

¹⁷ See Morten Rasmussen and Dorte S. Martinsen, "EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies", *European Law Journal* Vol. 25, Issue 3, 251.

¹⁸ See Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 (1963), available at [Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 \(5 February 1963\) – CVCE Website](#)

¹⁹ See Judgement of the Court, Flaminio Costa v ENEL, Case 6/64 (1964), available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>

²⁰ See Judgment of the Court, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, Joined cases C-6/90 and C-9/90 (1991), available at [resource.html \(europa.eu\)](#)

²¹ See 1/91 Opinion of the Court of 14 December 1991, available at [EUR-Lex – 61991CV0001 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²² See Eric Stein, Lawyers, "Judges, and the Making of a Transnational Constitution", 75 AM. J. INT'L L. 1 (1981): 1.

²³ See Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 -- BvL 52/71, available at [DFR – BVerfGE 37, 271 – Solange I \(unibe.ch\)](#)

declined indefinitely to exercise its jurisdiction over the applicability of secondary Community law.²⁴ However, this judgment was a de facto acknowledgement of the supremacy of European law and CJEU's jurisprudence/jurisdiction by one of Europe's most powerful courts.²⁵

These two judgments of the German Constitutional Court illustrate well the progress made by the European Union and CJEU's constitutional tradition, but this kind of progress was not codified. Therefore, the EU lacked its own constitutional moment as well as popular legitimacy. The remedial opportunity for codifying the constitutional legal order developed by the CJEU was presented in 2001 when the intergovernmental conference started working on constitutional reform and negotiations on the constitutional treaty. However, the ratification process failed when the voters in France and Netherlands rejected the constitutional dream of the federalists. Within this context, the Treaty of Lisbon in 2008 stipulated some of the major institutional reforms but without constitutional connotations.²⁶

We might conclude that the tradition of constitutionalization developed by the European Court of Justice since the 1960s has been challenged at various times by national actors, namely courts embodying internal identities and constitutional resistance. The acceleration of European Community integration since the late 1980s appeared to have tipped the balance in favor of the CJEU ambition. However, the uncodified nature of European constitutionalization remained a fundamental issue. And the unfruitful attempts of the early 2000s related to the European Constitution reform stood in stark contrast to the CJEU's long-standing agenda. Nevertheless, the discussions about the European Constitution partially translated into the adoption of the Lisbon Treaty. Therefore, two opposing concepts, constitutional tradition and constitutional resistance continued to exist, but without explicit connotations.

Resentment against the CJEU in the name of Constitutional Identity of the UK

The Westminster model of separation of powers and state governance pays particular attention to the sovereignty of Parliament. This is what defines Britain's constitutional identity.²⁷ Therefore, when talking about the causes of Brexit and Euroscepticism in the UK, in addition to the socio-economic aspects like partisanship, economic considerations and migration,²⁸ it is necessary to focus on the concept of reclaiming sovereignty of Parliament allegedly confiscated by the CJEU and its jurisprudence.²⁹

From the very beginning, the CJEU has stated that the European community was a legal order in which member states had limited their sovereign rights.³⁰ And when the UK joined the European Economic Community in 1973, it is plausible to assume that restrictions on the Parliamentary Supremacy were voluntarily agreed while enacting the Community Act by Parliament. However, the concept of taking back sovereignty became central to the campaign of Brexit. For example, it was mentioned that the referendum was about "deciding whether to be guided by a Commission with quasi-executive powers that operates more like the priesthood of the 13th Century papacy than a modern civil service; and whether to submit to a European Court of Justice (ECJ) that claims sweeping supremacy, with no right of appeal."³¹

²⁴ See *Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 -- 2 BvR 197/83*, available at [DFR – BVerfGE 73, 339 – Solange II \(unibe.ch\)](#)

²⁵ See Justin Collings, "Democracy's guardians: a history of the German Federal Constitutional Court 1951-2001", Oxford University Press, USA, (2015): 206.

²⁶ See Morten Rasmussen and Dorte S. Martinsen, "EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies", *European Law Journal* Vol. 25, Issue 3, 269.

²⁷ See Christian Calliess and Gerhard Van der Schyff, "Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism" in "Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism", Edited by Christian Calliess, (2019): 288.

²⁸ See Sofia Vasilopoulou, "UK Euroscepticism and the Brexit Referendum", *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, April-June 2016.

²⁹ Boris Johnson said on the campaign trail before the Brexit referendum that voting to stay in the EU would mean "the steady and miserable erosion of parliamentary democracy in this country", See Macer Hall, "Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to 'take back control'", *Express*, 20 June, 2016, available at [Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to "take back control" | Politics | News | Express.co.uk](#)

³⁰ See Judgment of the Court, *Van Gend & Loos*, Case 26-62 (1963), available at [Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 \(5 February 1963\) – CVCE Website](#)

³¹ See Ambrose Evans-Pritchard, "Brexit vote is about the supremacy of Parliament and nothing else: Why I am voting to leave

The ever-expanding jurisprudence of the CJEU and its complex impact upon the legal system of the UK was noted from the very beginning of the integration into European Community. Lord Denning, one of the most distinguished judges of the UK noted in 1979: “[The] flowing tide of the Community law is coming in fast. It has not stopped at the high-water mark. It has broken the dykes and the banks. It has submerged the surrounding land. So much that we have to learn to become amphibious if we wish to keep our heads above water.”³² The impact, however, was neither one-sided nor lightly received while the British legal tradition was much too conservative and complex for easy evolution.

The issue regarding the ultimate sovereignty between the UK Parliament and the CJEU first became a matter of litigation and enormous public interest in a landmark case regarding the regulation which required ships to have a majority of British owners if they were to be registered in the UK.³³ This regulation initially restricted access to British waters and was introduced by the Conservative government.³⁴ The number of cases in the long litigation which was conducted both within the national courts and the CJEU finally confirmed the supremacy of the EU law over the UK’s own legislation in the areas where the EU had competence. The most significant aspect of these decisions was the fact that after this case the House of Lords has been given the authority to ignore an act of the UK parliament which may conflict with EU law under the Human Right Act of 1998.³⁵ The factual outcomes of this case and most importantly, providing the judiciary with powers trumping the Parliament contradicted with the constitutional identity of the UK.³⁶ It is widely argued that this case, often seen as the British version of the landmark decision of *Marbury v. Madison*³⁷ was a shock for the British legal and political tradition and along with the Maastricht Treaty created a basis for renewed Euroscepticism.³⁸

Since the UK became a member of the European Community, several judgements of the CJEU have been criticized and were deemed to be an excess of original jurisdiction by the British political actors and population. Therefore, the resentment towards the CJEU was accumulated over 47 years of membership mostly regarding the constitutionalization tradition. But for the purposes of the paper, it is interesting to evaluate two opinions made directly before and shortly after the Brexit referendum and their impact on the final result.

Four months before the Brexit referendum in February 2016, the CJEU ruled in a preliminary opinion³⁹ presented by Advocate General that the Home Secretary of the UK could not deport a non-EU national with a British-born son just because she had a criminal record for smuggling contraband unless the mother’s conduct posed a serious threat to public security (exceptional measure).⁴⁰ According to the factual circumstances, the woman was a single mother with a British-born 16 years old son. She was jailed after attempting to smuggle contraband (a mobile phone SIM Card within the prison) and was sentenced to 12 months in jail. After completing her sentence she was faced with deportation but British immigration judges ruled that deportation of this woman would amount to the expulsion of her son as well. This decision was appealed by Theresa May who was then Home Secretary and the case was sent by the national courts for a ruling to the CJEU.⁴¹ The preliminary

the EU”, *The Telegraph*, 13 Jun 2016, available at [Brexit vote is about the supremacy of Parliament and nothing else: Why I am voting to leave the EU \(telegraph.co.uk\)](#)

³² See *Shields v. E Coomes (Holdings) Ltd.* [1979] 1 All ER 456, 462., available at [Shields v E. Coomes \(Holdings\) Ltd – Case Law – VLEX 793546717](#)

³³ See *R (Factortame Ltd) v Secretary of State for Transport*, Case C-213/89, 1990, available at [EUR-Lex – 61989CJ0213 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³⁴ See *Merchant Shipping Act 1988*, available at [Merchant Shipping Act 1988 \(legislation.gov.uk\)](#)

³⁵ See *Human Rights Act*, available at [Human Rights Act 1998 \(legislation.gov.uk\)](#)

³⁶ See “The Supremacy of European Community Law”, available at [The Supremacy of European Community Law \(lawteacher.net\)](#)

³⁷ See *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), available at [Marbury v. Madison :: 5 U.S. 137 \(1803\) :: Justia US Supreme Court Center](#)

³⁸ See Catherine Baksi, “Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism”, *the Guardian*, 29 Mar, 2019, available at [Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism | Studying law | The Guardian](#)

³⁹ See *Judgement of the Court in Case C-304/14, Secretary of State for the Home Department v CS*, 2016, available at [EUR-Lex – 62014CJ0304 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁴⁰ Alan Travis, “Criminals with UK children cannot be automatically deported, says EU court”, *The Guardian*, 4 Feb, 2016, available at [Criminals with UK children cannot be automatically deported, says EU court | Immigration and asylum | The Guardian](#)

⁴¹ See Ian Drury and Martin Robinson, “Foreign criminals with British children cannot be automatically deported after Moroccan single mother jailed for smuggling wins backing of EU’s top court”, 5 Feb 2016, *Daily Mail*, available at [Foreign](#)

opinion of the CJEU stipulated that deportation would breach the child's right to family life. This opinion was used by Eurosceptic campaigners as evidence of unwarranted interference and a dangerous precedent against UK sovereignty and its ability to control internal intelligence affairs.⁴² Steve Baker, then the chairman of Conservatives for Britain, said regarding the court's opinion: "I have pointed out that we cannot govern our country and deliver the decisions that the public want when we are subject to the jurisdiction of the ECJ...Once again we can see that the only safe choice is to take back control by voting to leave."⁴³

Soon after the Brexit referendum, the Grand Chamber of CJEU issued the judgement regarding the UK Government's 2014 data retention law which required providers to retain electronic communications.⁴⁴ The CJEU ruled that EU law precluded national governments from general and indiscriminate retention of personal data. It was also stipulated that personal data might be retained where strictly necessary for the purposes of combating serious crime. This decision was made in times of fierce debates regarding national security and privacy rights. The terrorist attacks in Europe were declared as a major factor for national governments' expanding surveillance capabilities. Consequently, the relevance of the issue was particularly sensitive. This decision, shortly after the Brexit referendum further aggravated the situation and added to the growing resentment and antagonism towards the EU within the UK's political elite.⁴⁵

The factor of the CJEU was not only crucial before the referendum day, but also became particularly acute in the Brexit enforcement process after the referendum. In this regard, one of the most contentious debates over the UK's approach to the negotiations with the EU after the referendum has been the jurisdiction of the CJEU.⁴⁶ The influential political elite pointed to "taking back control" in the context of Britain leaving the CJEU's supremacy.⁴⁷ For example, Theresa May's one of the official commitments during the election campaign in 2016 was to end the jurisdiction of the CJEU in Britain. To paraphrase her promise, she was arguing that the British legislation would be made in Westminster, Edinburgh, Cardiff, and Belfast if the UK left the European Union. And judges in national courts, not in Luxembourg, would interpret those statutes.⁴⁸ Consequently, it is reasonable to assume that the CJEU's project sparked a de-constitutionalization movement among the majority of the British voters and "taking back control" was viewed as an attempt of constitutional resistance against infringement of the UK constitutional identity.

Conclusion

The European integration is partly a product of the revolutionary and self-empowering jurisprudence of the CJEU which helped the community to transform into a supranational quasi-constitutional entity. In this process of constitutionalisation, the member states' sovereignty weakened while the CJEU's powers were extended.⁴⁹ Such activism is perceived as hostile by different interest groups on different sides of the political spectrum. When it comes to the issue of Sovereignty within the EU, the question is who are the actual "Masters of the Treaty", European governments or non-elected judges at the CJEU?⁵⁰ However, it should be mentioned that

[criminals with UK children cannot be automatically deported | Daily Mail Online](#)

⁴² See Riaan Eksteen, "The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs", Springer, (2019): 382.

⁴³ See David Barrett, "Laura Hughes, Moroccan criminal fighting deportation is Abu Hamza's daughter-in-law, a Tory MP reveals", The Telegraph, 5 Feb, 2016, available at [Moroccan criminal fighting deportation is Abu Hamza's daughter in-law, a Tory MP reveals \(telegraph.co.uk\)](#)

⁴⁴ See Judgement of the Court in joined Cases C-203/15 and C-698/15, *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others*, 2016, available at [CURIA – Documents \(europa.eu\)](#)

⁴⁵ See Riaan Eksteen, "The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs", Springer, (2019): 383.

⁴⁶ See "Brexit: What has the European Court of Justice got to do with the NI Protocol?", BBC, 12 October, 2021, [Brexit: What has the European Court of Justice got to do with the NI Protocol? – BBC News](#)

⁴⁷ See "Britain's unhelpful obsession with the European Court of Justice", Financial Times, available at [Britain's unhelpful obsession with the European Court of Justice | Financial Times \(ft.com\)](#)

⁴⁸ See "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech", available at [The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech – GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)

⁴⁹ See Dieter Grimm, "Europe's Legitimacy Problem and the Courts", in D. Chalmers, M. Jachtenfuchs and C. Joerges (eds.), "The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity", Cambridge University Press, (2016): 244.

⁵⁰ See K.J. Alter, "Who Are the "Masters of the Treaty": European Governments and the European Court of Justice" in K.J. Alter (ed.), "The European Court's Political Power. Selected Essays", Oxford University Press, (2009): 109.

resentment towards international courts is a wide phenomenon while recent years have seen growing resistance in many parts of the world against international courts.⁵¹ Furthermore, it may not be an exaggeration to say that identity-driven resentment towards international courts, namely CJEU has become a common occurrence in the EU as well.⁵² Within this context, this paper tried to concentrate on political pressure that was built up in the UK against the CJEU's project of constitutionalization. Brexit as a historical event can be analyzed from different angles and perspectives, attention can be paid to different circumstances, which may have compelled 52 % of British voters to vote to leave. The paper argued that a vital part of voters was motivated and thought that there was no other option to restore the UK's constitutional identity, i.e parliamentary sovereignty other than to step aside from the ever-growing jurisdiction of the CJEU.

Bibliography

47. "Brexit: What has the European Court of Justice got to do with the NI Protocol?", BBC, 12 October, 2021.
48. "Britain's unhelpful obsession with the European Court of Justice", Financial Times.
49. "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech".
50. "The Supremacy of European Community Law".
51. Alan Travis, "Criminals with UK children cannot be automatically deported, says EU court", The Guardian, 4 Feb, 2016.
52. Albert V. Dicey, "Introduction to the Study of the Law of the Constitution", Liberty Fund ed., (1915).
53. Ambrose Evans-Pritchard, "Brexit vote is about the supremacy of Parliament and nothing else: Why I am voting to leave the EU", The Telegraph, 13 Jun 2016.
54. Bundesverfassungsgericht, Beschluß Des Ersten Senats vom 18. Oktober 1967 – 1 BvR 248/63 und 216/67.
55. Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 -- 2 BvR 197/83.
56. Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 -- BvL 52/71.
57. Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 8. April 1987 – 2 BvR 687/85.
58. Catherine Baksi, "Landmarks in law: the 90s fishing case that stoked UK Euroscepticism", the Guardian, 29 Mar, 2019.
59. Christian Calliess and Gerhard Van der Schyff, "Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism" in "Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism", Edited by Christian Calliess, (2019).
60. Court of Appeal of England and Wales, Shields v. E Coomes (Holdings) Ltd. [1979] 1 All ER 456, 462.
61. Court of Justice of the European Union, Case C-304/14, Secretary of State for the Home Department v CS, 2016.
62. Court of Justice of the European Union, 1/91 Opinion of the Court of 14 December 1991.
63. Court of Justice of the European Union, Case 26-62, Van Gend & Loos, (1963).
64. Court of Justice of the European Union, Case 6/64, Flaminio Costa v ENEL, (1964).
65. Court of Justice of the European Union, Case C-213/89, R (Factortame Ltd) v Secretary of State for Transport, 1990.
66. Court of Justice of the European Union, Case C-294/83 (ECR 1339)—Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament 1986.
67. Court of Justice of the European Union, Cases C-203/15 and C-698/15, Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others, 2016.
68. Court of Justice of the European Union, Joined cases C-6/90 and C-9/90, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, (1991).

⁵¹ See Mikael Rask Madsen, Pola Cebulak and Micha Wiebusch, "Backlash against international courts: explaining the forms and patterns of resistance to international courts", International Journal of Law in Context (2018): 197.

⁵² For example, the recent decision of the Polish Constitutional Tribunal held that several parts of the Treaty of European Union (TEU) were inconsistent with the Polish Constitution, thus placing European Union law below the State's legal framework and therefore, challenging the jurisdiction of the CJEU, See Judgment in the name of The Republic of Poland, Ref. No. K 3/21

69. David Allen Green, "Brexit: why did the ECJ become a UK 'red line'?", 17 April, 2017.
70. David Barrett, "Laura Hughes, Moroccan criminal fighting deportation is Abu Hamza's daughter-in-law, a Tory MP reveals", *The Telegraph*, 5 Feb, 2016.
71. Dieter Grimm, "Europe's Legitimacy Problem and the Courts", in D. Chalmers, M. Jachtenfuchs and C. Joerges (eds.), "The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity", Cambridge University Press, (2016).
72. Dieter Grimm, "The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case," 21 *EUR. L.J.* 460 (2015).
73. Eric Stein, Lawyers, "Judges, and the Making of a Transnational Constitution", 75 *AM. J. INT'L L.* 1 (1981).
74. Henry G. Schermers, "The European Court of Justice: Promoter of European Integration", 22 *AM. J. COMP. L.* 444 (1974).
75. Ian Drury and Martin Robinson, "Foreign criminals with British children cannot be automatically deported after Moroccan single mother jailed for smuggling wins backing of EU's top court".
76. Judgment in the name of The Republic of Poland, Ref. No. K 3/21.
77. Jürgen Schwarze, "Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice", in "The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law", Springer, Luxembourg, (2013).
78. Justin Collings, "Democracy's guardians: a history of the German Federal Constitutional Court 1951-2001", Oxford University Press, USA, (2015).
79. Kenneth A. Armstrong, *Brexit Time: Leaving the EU- Why, How and When?*, Cambridge University Press, (2017).
80. K.J. Alter, "Who Are the "Masters of the Treaty": European Governments and the European Court of Justice" in K.J. Alter (ed.), "The European Court's Political Power. Selected Essays", Oxford University Press, (2009).
81. Lord Ashcroft, "How the United Kingdom voted on Thursday...and why", 24 June, 2016.
82. Macer Hall, "Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to "take back control", *Express*, 20 June, 2016.
83. Mark Dawson and Floris deWitte, "From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU", *European Law Journal*, Vol. 22, No. 2 (2011).
84. Mikael Rask Madsen, Pola Cebulak and Micha Wiebusch, "Backlash against international courts: explaining the forms and patterns of resistance to international courts", *International Journal of Law in Context* (2018).
85. Morten Rasmussen and Dorte S. Martinsen, "EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies", *European Law Journal* Vol. 25, Issue 3.
86. Riaan Eksteen, "The Role of the Highest Courts of the United States of America and South Africa, and the European Court of Justice in Foreign Affairs", Springer, (2019).
87. Roland Vaubel, "Constitutional Courts as promoters of political centralization: lessons for the European Court of Justice", *Eur J Law Econ*, Springer (2009).
88. Sofia Vasilopoulou, "UK Euroscepticism and the Brexit Referendum", *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, April-June 2016.
89. Supreme Court of the United States, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).
90. Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TEU).
91. UK legislation, Human Rights Act.
92. UK legislation, Merchant Shipping Act 1988.

ფლორიან ოლივერ ბინდერი¹
თარგმანი: ლელა გოგოლიძის²

**ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორთა
ვარიაცია – "გასვლის" და "დარჩენის" მომხრე
რეგიონების საძიებო კვლევა**

აბსტრაქტი

წინამდებარე სტატია მიზნად ისახავს ნათელი მოჰფინოს ბრექსიტის რეფერენდუმის „გასვლისადმი“ მხარდამჭერი დეტერმინანტების ინდივიდუალურ შესაძლებლობას „გასვლის“ და „დარჩენის მომხრე რეგიონებში სხვადასხვაგვარი ზეგავლენის მოხდენის კუთხით.

ბოლო წლებში საფუძვლიანად იქნა გამოკვლეული ამომრჩეველთა გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის მქონე სხვადასხვა ფაქტორების ეფექტი, რა დროსაც წინა პლანზე წამოიწია იმიგრაციისადმი დამოკიდებულების განმარტებამ, შიდა და პირადი მდგომარეობის, ღირებულებების და სოციალურ-დემოგრაფიული ვითარების საკითხებმა. ამასთან, მკვლევარებმა – გარკვეული მნიშვნელოვანი გამონაკლისის გარდა – უკუაგდეს ამ განმარტებების სიძლიერისა და სიზუსტის სახესხვაობათა შესაძლებლობა, რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს მათ კონტექსტუალურ ვალიდურობას, ანუ ბრექსიტის მხარდაჭერის დეტერმინანტთა ექვივალენტურ გავლენას სხვადასხვა კონტექსტში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სტატია განიხილავს, თუ რამდენად განსხვავდება ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელი ფაქტორები "გასვლის" და "დარჩენის" მომხრე რეგიონებს შორის. ძირითადი ყურადღება გამახვილებულია შოტლანდიაზე, ჩრდილოეთ ირლანდიასა და ლონდონზე, როგორც "დარჩენის" მომხრე რეგიონებზე, და უელსსა და გაერთიანებული სამეფოს დანარჩენ ნაწილზე, როგორც "გასვლის" მომხრე რეგიონებზე. რეგიონებს შორის ფაქტორების განაწილების აღწერილობითი ანალიზის (აღწერილობითი) და ლოგისტიკური კვლევის რეგრესიის მეშვეობით, რომელიც იკვლევს დეტერმინანტების გავლენის ცვალებადობას ხმის მიცემის გადაწყვეტილებებზე, მიღებულ იქნა გარკვეული ემპირიული მტკიცებულება, რის მიხედვითაც დეტერმინანტებს შესაძლებელია არ გააჩნდეთ კონტექსტუალური ვალიდურობა.

აღწერილობითი ანალიზი გვიჩვენებს, თუ რამდენად მნიშვნელოვნად განსხვავდება დეტერმინანტთა უმეტესობა რესპონდენტებს შორის განაწილების კუთხით, მრავალ-ვარიანტული ანალიზი კი მიუთითებს, რომ ეს განმსაზღვრელი ფაქტორები სხვადასხვაგვარად ზემოქმედებენ ორ შერჩეულ ნიმუშში. მიუხედავად ამისა, სტატია წარმოადგენს მხოლოდ და მხოლოდ საბაზისო ამოსავალ წერტილს ესოდენ საჭირო შემდგომი კვლევისთვის, რომლის დროსაც გამოყენებული უნდა იქნეს გაცილებით დახვეწილი მეთოდოლოგია და ნიმუშების შერჩევა.

საკვანძო სიტყვები: ბრექსიტი, გაერთიანებული სამეფო, კონტექსტუალური ვალიდურობა, ანტი-იმიგრაციული განწყობები.

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ევროპისმცოდნეობის სამაგისტრო პროგრამის ფარგლებში ევროკავშირის ერასმუს მობილობით ჩამოსული გაცვლითი სტუდენტებისთვის შეთავაზებული კურსის "ევროკავშირის მმართველობა და პოლიტიკა, ევროინტეგრაციის თეორიები" ფარგლებში წინო ლაპიაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: florian.binder@uni-potsdam.de, binder3@uni-potsdam.de

² ელექტრონული ფოსტა: lomagolidze@yahoo.com

შესავალი

2016 წლის 24 ივლისს მთელ ევროპაში, განსაკუთრებით, გაერთიანებულ სამეფოში, ადამიანები შეცვლილი პოლიტიკური რეალობის პირისპირ აღმოჩნდნენ. ამომრჩეველთა თითქმის 52%-მა ხმა დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლას მისცა (Dennison et al. 2020: 1).

მედიამ ძალზე სწრაფად „დაადგინა კორელაცია შერჩეულ ცვლადებსა და რეფერენდუმის შედეგს შორის“ (Becker et al. 2017: 604), მკვლევარებს კი მეტი დრო დასჭირდათ ყოვლისმომცველი ანალიზის ჩასატარებლად, რამეთუ „ბრექსიტი“ განიხილებოდა, როგორც „გამონვევა ჩვენი თეორიული გაგების მიმართ იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ სახეს იღებს ამომრჩეველთა დამოკიდებულება ევროკავშირისადმი“ (Curtice 2017: 19). აქედან გამომდინარე, რეფერენდუმი გახდა „ერთ-ერთი ყველაზე საინტერესო გამონვევა როგორც საერთაშორისო ურთიერთობების თეორეტიკოსების, ისე პოლიტოლოგებისთვის“ (Betti 2021: 72). თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ რეფერენდუმის შედეგის შესაძლო ახსნა დეტალურად იქნა გამოკვლეული (იხ. მაგალითად: Dennison et al. 2020; Halikiopoulou/Vlandas 2018; Hobolt 2016), დიდი ბრიტანეთის მოსახლეობიდან ყველამ არ მისცა ხმა გასვლას. აქ არ არის გათვალისწინებული შესაძლო განსხვავებები *დაჩქინის* სასარგებლოდ ხმის მიძღვმ და *გასვლის* მომხრე რეგიონებს შორის, მხოლოდ რამდენიმე მკვლევარი ამახვილებს ამ ხარვეზზე ყურადღებას ლიტერატურაში (Henderson et al. 2021).

ამრიგად, წინამდებარე სტატიის მიზანია, შეავსოს ეს კვლევითი ხარვეზი პასუხის გაცემით კითხვაზე – „რამდენად განსხვავდება ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელი ფაქტორები „გასვლის“ და „დარჩენის“ მომხრე რეგიონებს შორის?“

სტატიის სტრუქტურა შემდეგნაირია: პირველ ნაწილში წარმოდგენილია აღქმული მსგავსებები და განსხვავებები იმ მოცემულობას შორის, რასაც შემდგომში დაერქმევა გასვლის მომხრე რეგიონები (LR) და დარჩენის მომხრე რეგიონები (RR); ასევე, გაშუქებულია გაფრთხილებები და პრობლემები, რომლებიც ბრექსიტის მრავალი არსებული ანალიზის მანძილზე ისახებოდა/ისახება. მეორე ნაწილი დეტალურად აღწერს გამოყენებულ თეორიულ მიდგომებს და წარმოგვიდგენს საკვლევ გამოცანა-თავსატებს – დეტერმინანტთა შესაძლო ცვალებადობას – ძირითად საკვლევ წინადადებას, რომელსაც თან ახლავს გარკვეული ვარაუდები და მოლოდინები. შემდგომ – მესამე ნაწილში კიდევ უფრო დეტალურად არის განხილული კვლევის შერჩეული დიზაინი. შედეგად, წინადადება განიხილება აღწერილობითი და კომპლექსური ანალიზის ფონზე. ბოლოს, ეს შედეგები შეჯამებულია დასკვნაში, სადაც მოცემულია პასუხი კვლევის კითხვაზე და შემოთავაზებულია შემდგომი კვლევის ნაბიჯები.

„გამსვლელი“ და „დამრჩენი“ რეგიონები – განსხვავებები ლონდონს, ჩრდილოეთ ირლანდიას, შოტლანდიასა და გაერთიანებულ სამეფოს დანარჩენ ნაწილებს შორის

მიუხედავად იმისა, რომ გაერთიანებულმა სამეფომ მთლიანობაში ხმა მისცა ევროკავშირიდან გასვლას, სამმა „რეგიონმა³ – შოტლანდიამ, ჩრდილოეთ ირლანდიამ და ლონდონმა – აირჩია დარჩენა სხვადასხვა ხარისხით⁴. ვინაიდან არ არსებობს „ერთიანად დიდი ბრიტანეთის ხალხი ან დემოსი, არც ერთიანი ტელოსი“ (Keating 2018: 40), შედეგების ამგვარი განსხვავებები მხოლოდღა გარკვეულ გაკვირვებას იწვევს (McCrone 2017: 392). თუმცა, მაინც აუცილებელია შევჩერდეთ ამ განსხვავებებზე და გავარკვიოთ, თუ როგორ შეიძლებოდა ისინი დაკავშირებული ყოფილიყო რეფერენდუმის განსხვავებულ შედეგებთან ან, როგორც მინიმუმ, რა ზეგავლენა შეიძლებოდა ჰქონოდა განმსაზღვრელ ფაქტორებზე – დეტერმინანტებზე, რომლებიც შემდეგ ნაწილშია გადმოცემული.

პირველ რიგში, ჩრდილოეთ ირლანდიასა და შოტლანდიაში რეფერენდუმის კამპანიის წინა პლანზე შეიძლება სხვადასხვა საკითხები ყოფილიყო წამოწეული, თუმცა, მაინც შესამჩნევი იყო განსხვავება შოტლანდიასა და ინგლისს შორის, მაგალითად, „მიგრაციისა და თავისუფალი გადაადგილების საკითხის განსაკუთრებული მნიშვნელობის“ ასპექტით (იქვე: 42). ამ სამი რეგიონიდან, რომლებიც „დამრჩენთა“ ნაწილს შეადგენენ, შოტლანდია ყველაზე საფუძვლიანად იქნა გამოკვლეული. ზოგიერთი ავტორის ვარაუდით, შედეგები „განსაკუთრებით განმაცვიფრებელი“ იყო და – ტერიტორიის

³ ვინაიდან ეს მხოლოდ „ზღვის იქითა ტერიტორიაა“, ამ სტატიაში გიბრალტარი გამოირიცხება

⁴ შოტლანდია: 62%, ჩრდილოეთ ირლანდია: 55,8%, ლონდონი: 59,9% (BBC 2016).

სოციალურ-დემოგრაფიული შემადგენლობის გათვალისწინებით – „მოსალოდნელზე“ უფრო მეტად განსხვავებული (Goodwin/Heath 2016a) იმ საზოგადოებისგან, რომელმაც, მსგავსად მათი კოლეგებისა ინგლისში, ხმა სხვა არჩევანს მისცა (de Ruyter et al. 2021: 508). მიუხედავად აღნიშნულისა, ყოველ შემთხვევაში, შოტლანდიის მაგალითზე, სხვები ამტკიცებენ, რომ განსხვავებული შედეგი არ იყო „სხვადასხვაგვარი სოციალურ-დემოგრაფიული ფაქტორებით განპირობებული“ (McCrone 2019: 515).

გარდა ამისა, ჩრდილოეთ ირლანდიაში ირლანდიის რესპუბლიკის საზღვართან დაკავშირებულმა შეშფოთებამ და „პრობლემების“ აღორძინებამ დაჩრდილა ბრექსიტის დებატები (Garry et al. 2021; Wilson 2020), რის შედეგადაც აქ მივიღეთ „რეფერენდუმის ნაკლებად მტრული კამპანია, ვიდრე დიდი ბრიტანეთის სხვა დანარჩენ ნაწილებში“ (Murphy 2016: 846). თავის მხრივ, ამან შეიძლება წარმოშვა განსხვავებები ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორებს შორის, რომლებიც მოცემულია შემდეგ ნაწილში.

რაც შეეხება ლონდონს, მთავარი განსხვავება გაერთიანებული სამეფოს „გამსვლელ“ რეგიონებთან დაკავშირებით შეიძლება მიკვლევულ იქნეს ეკონომიკურ და კულტურულ სფეროებში (Carreras et al. 2019: 1400f). აქ შეიძლება გაერთიანებული სამეფოს მასშტაბით მოვიძიოთ „დარჩენის“ მხარდამჭერი ხმების ყველაზე მაღალი წილი (McEwen 2018: 67), რაც, შესაძლოა, მჭიდროდ იყოს დაკავშირებული ქალაქის ევროკავშირთან ურთიერთობასა და მასზე დამოკიდებულებასთან (Colantone/Stanig 2018: 6f). აქედან გამომდინარე, როგორც ჩანს, სამივე დამრჩენ რეგიონს (RR) აღნიშნებოდა მცირეოდენი განსხვავებები გამსვლელ რეგიონებთან (LR) შედარებით; სწორედ, ამან მოიტანა ლიტერატურაში დასკვნა იმის თაობაზე, რომ „ევროკავშირიდან გასვლის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა ინგლისში ლონდონის გარეთ“ (Arnorsson/Zoega 2018: 2).

კონსტრუქციული მიკერძოება, კონტექსტუალური დასაბუთება, განმსაზღვრელი ფაქტორები და ბრექსიტის მხარდაჭერა

LR-სა და RR-ს შორის მრავალჯერადი (შესაძლო) განსხვავებების არსებობა უკვე მიანიშნებს ხშირად უგულებელყოფილ პრობლემაზე, რომელსაც მკვლევარები ხშირად აწყდებიან ბრექსიტის კენჭისყრის შედეგების ახსნა-განმარტებასთან დაკავშირებით. ეს გაფრთხილებები – კონსტრუქციული მიკერძოება და შინაარსობრივი მიკერძოება – ქვემოთ შეჯამებულია მოცემულობასთან, რომელსაც მე კონტექსტუალურ ვალიდურობას ვუნოვებ. პირველ რიგში, კონსტრუქციული მიკერძოება „წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც გაზომილი კონსტრუქცია არ არის იდენტური ჯგუფებში“ (van de Vijver 2003: 145), ხოლო კონცეპტუალური მიკერძოება წარმოიქმნება იმ დროს, როდესაც კულტურულ ჯგუფებს შორის სახეზეა „თეორიული ცნებების არა-იდენტურობა“ (Harkness et al. 2003: 13).

როგორც წინა ნაწილშია ნაჩვენები, ამ ორი შესაძლო პრობლემის გამოკვლევა რეფერენდუმის შედეგების ანალიზისას აქამდე ძალზე იშვიათად ხდებოდა (მნიშვნელოვანი გამოჩვენებისთვის იხილეთ: Henderson et al. 2021) და თითქმის უგულებელყოფილი იყო. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტრუქციული და კონცეპტუალური მიკერძოება სხვადასხვა ფენომენს წარმოადგენს, ისინი ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია და ხშირად ერთი და იმავე ფესვიდან მოდის⁵. ამიტომ, ამ სტატიაში, პრაქტიკულობის მიზეზებიდან გამომდინარე, ორივე პრობლემა ერთ ტერმინშია გაერთიანებული. გარდა ამისა, ორივე მათგანი დაკავშირებულია გაზომვის ვალიდურობის ყოვლისმომცველ კონცეფციასთან და მის ქვე-კონცეფციებთან (Toshkov 2016: 117ff), რაც მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ ერთი ან ორივე პრობლემის არსებობამ შეიძლება შედეგად მოგვითანოს მოცემულობა, რომელშიც კონცეფციებით აღარ ხდება იმის გაზომვა-შეფასება, რისთვისაც ისინი იყვნენ გამოყენებული ან კონცეპტუალიზებული.

გარდა ამისა, იქიდან გამომდინარე, რომ საკვლევი ორი „ჯგუფის“ დაყოფა – LR და RR – ექსკლუზიურად მათი პოლიტიკური (და სივრცითი) კონტექსტით განისაზღვრება, ტერმინი „ჯგუფი“ ზემოთ მოცემულ განმარტებებში განიხილება, როგორც „კონტექსტის“ ანალოგი⁶.

ამგვარად, ამ სტატიაში კონტექსტი ან კონტექსტუალური ვალიდურობა, რომელიც ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორთა ეკვივალენტურ გავლენას ეხება – ამ შემთხვევაში LR და RR დიდ

⁵ ან, უფრო კონკრეტულად, კონსტრუქციული მიკერძოება შეიძლება ხშირად წარმოადგენდეს კონცეპტუალური მიკერძოების შედეგს

⁶ ეს ნიშნავს, რომ კონსტრუქციულ მიკერძოებას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს იმ შემთხვევაში, თუ, მაგალითად, გაზომვა არ არის იდენტური სხვადასხვა კონტექსტში

ბრიტანეთში, ხშირად უგულებელყოფილია ამჟამინდელი ლიტერატურის მიერ და მეტ გამოკვლევას საჭიროებს, მეტადრე იმიტომ, რომ " გარანტია იმისა, რომ შესაბამისი კონსტრუქციების გაზომვა ალტერნატივის გარეშეა [...] წარმოადგენს ცენტრალურ პრობლემას თეორიებისა და ინსტრუმენტების სხვადასხვა კონტექსტში გამოყენებისას" (Ariely/Davidov 2011: 272). ამრიგად, შემდეგ ნაწილში წარმოდგენილია ეს თეორიულად დასაბუთებული განმსაზღვრელი ფაქტორები და გაცილებით დეტალურად არის აღწერილი საკვლევო გამოცანა-თავსატეხი.

თეორიული მიდგომა (ები)

ამ სტატიის ზემოაღნიშნული მიზნის (ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორთა კონტექსტუალური ცვალებადობის გამოკვლევა) მხედველობაში მიღებით და იმის გათვალისწინებით, რომ "ინდივიდუალურ დონეზე ხმის მიცემის ქცევის ცვალებადობის ახსნა" (Dennison et al. 2020: 2) ერთ-ერთი ყველაზე კარგად დამუშავებული ახსნაა (იქვე), ამ სტატიაში გამოყენებული თეორიული მიდგომები და მათგან წარმოშობილი დეტერმინანტები ერთ-ერთი ყველაზე გამორჩეულია ლიტერატურაში. თუმცა, ის ფაქტი, რომ მე მხოლოდ ინდივიდუალურ დონეზე ვამახვილებ ყურადღებას, რა თქმა უნდა, ნიშნავს, რომ არ შემიძლია სხვა დონის ფაქტორების გამოკვლევა (იხ. მაგალითად: Becker et al. 2017; Carreras et al. 2019; Colantone/Stanig 2018). მიუხედავად ამისა, სტატიის საძიებო ბუნება და ინდივიდუალური დონის განმსაზღვრელი ფაქტორების ზემოხსენებული პოპულარობა ამართლებს ამ გადაწყვეტილებას. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ლიტერატურის დიდი ნაწილის მითითებით, მრავალი განმსაზღვრელი ფაქტორი, რომელზეც ზეგავლენა მოახდინა კენჭისყრაზე გასვლის სასარგებლოდ მიცემულმა ხმამ, ურთიერთდაკავშირებულია (Carreras et al. 2019), თუმცაღა, ეს ხელს არ უშლის ამ სტატიის მიზანს, ვინაიდან იგი არ აკეთებს რაიმე განაცხადს დეტერმინანტების მნიშვნელობის მასშტაბის შესახებ და ყურადღებას (შესაძლო) რეგიონალურ ცვალებადობაზე ამახვილებს.

ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელი ფაქტორები

დამოკიდებულებები – იმიგრაცია

ერთ-ერთი მნიშვნელოვან განმსაზღვრელ ფაქტორს წარმოადგენს ანტი-საიმიგრაციო განწყობები როგორც ევროკავშირის, ისე „მესამე ქვეყნის“ მიგრანტების მიმართ (Favell/Barbulescu 2018: 118), რომლებიც განიხილება, როგორც „გასვლის“ მხარდაჭერი ხმის ერთ-ერთი მთავარი მამოძრავებელი ძალა, რადგანაც იმიგრაცია „ბრექსიტის კამპანიის განმავლობაში ცენტრალურ თემას“ წარმოადგენდა. (Alaimo/Solivetti 2019: 651). ამგვარად, „იმიგრაციისადმი დამოკიდებულების მნიშვნელობა ბრექსიტის კენჭისყრისას“ (Dennison et al. 2020: 2), ზოგადად, სუპრანაციონალური ინტეგრაციის მხარდაჭერის (ibid.) და, თავის მხრივ, ევროკავშირიდან გასვლის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორი აღმოჩნდა. მიუხედავად იმისა, რომ თემებში მიგრანტების რეალური რაოდენობა არ ახდენს არსებით ზეგავლენას (Goodwin/Heath 2016a: 328), აქ აქცენტი კეთდება მიგრაციის მიმართ დამოკიდებულებაზე და არა რეალურ მიგრაციაზე. ამის მიზეზი არის „პრობლემების“ გამოყოფა, რის საფუძველსაც წარმოადგენს გასვლასთან დაკავშირებული აგიტაციის მანძილზე „მასობრივი იმიგრაციის“ და ბრექსიტის მომხრეთა შემდგომ კენჭისყრის მიმართ ნეგატიური დამოკიდებულებები (Becker/Fetzer 2017; de Ruyter et al. 2021: 509).

შიდა სიტუაცია – ნდობა და (პოლიტიკური) კმაყოფილება

მიუხედავად იმისა, რომ იდენტობა და იმიგრაცია ბრექსიტის ირგვლივ დებატებში საკვანძო მომენტებს წარმოადგენდა, ბევრი მკვლევარი მიუთითებს განმსაზღვრელ ფაქტორთა სხვა ჯგუფზეც, რომელთაც, როგორც დასტურდება, ზეგავლენა მოახდინეს ამომრჩევლების გადანყვეტილებაზე. „შიდა (პოლიტიკური) სიტუაციის ცნებაში შეტანილი ეს განმსაზღვრელი ფაქტორები ძირითადად ფოკუსირებულია „ანტი-პოლიტიკის“ გრძნობებზე (Flinders 2018) და ძალზე ხშირად მოიცავს პოლიტიკოსებისადმი ნდობას⁷, ასევე, შიდა პოლიტიკით კმაყოფილებას.

⁷ აქ – როგორც პოპულიზმის გარშემო დებატების ქვეკვლევი (მაგალითისთვის, იხ.: Arnorsson/Zoega 2018)

მიუხედავად იმისა, რომ „ანტი-პოლიტიკა“ არ წარმოადგენს ახალ პრობლემას, ის „მზარდია და პოლიტიკური ელიტის მიმართ მზარდ უნდობლობასთან ერთად ღრმავდება პოლიტიკისადმი უკმაყოფილებით იმ სახით, როგორც მას პრაქტიკაში იყენებენ, რაც დიდწილად განაპირობებს ევროკავშირის დატოვებას ბრიტანეთის მიერ“ (Vines and Marsh 2018: 434). გარდა ამისა, ამ „ანტი-პოლიტიკურ“ განწყობას პოლიტიკოსებისადმი დაბალი ნდობითა და შიდა პოლიტიკის მიმართ დაბალი კმაყოფილებით შეიძლება შედეგად მოეტანა ის, რომ ამომრჩეველს, რომელიც ხშირად რეფერენდუმს „საკმაოდ უმნიშვნელო მოვლენად“ მიიჩნევდა (Curtice 2017: 20), საკუთარი იმედგაცრუება გამოეხატა ეროვნული მთავრობის საქმიანობის მიმართ და არ მიეცია ყურადღება „საარჩევნო ბიულეტენში მოცემული წინადადების არსზე“ (იქვე). ამ არგუმენტს მხარს უჭერს ის ფაქტიც, რომ „გასვლის მხარდამჭერი კამპანია ცდილობდა რეფერენდუმის წარმოდგენას, როგორც ბრძოლას ჩვეულებრივ ხალხსა და პოლიტიკურ ისტებლიშმენტს შორის, „სუფთა ხალხს“ და „კორუმპირებულ ელიტას“ შორის ფუნდამენტური გაყოფის პოპულისტური იდეის შესაბამისად.“ (Hobolt 2016: 1266; Mudde 2007).

თუმცა, ამ განმსაზღვრელი ფაქტორის რეალური ზეგავლენა ზოგჯერ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება (Dennison et al. 2020: 7, 10), რადგანაც „ვარაუდი გულისხმობს, რომ ისინი, ვინც რეფერენდუმში ხმა „დარჩენას“ მისცეს, ნაკლებად გაუცხოებულნი იყვნენ, ვიდრე ბრექსიტის მხარდამჭერები, რომლებიც, შესაძლოა, არამდგრადნი ყოფილიყვნენ პოლიტიკური გაუცხოების, პოლიტიკური უკმაყოფილებისა თუ დიდ ბრიტანეთში ანტი-პოლიტიკის საკითხებზე ჩატარებული მრავალი კვლევის ფონზე“ (Fox 2021: 17). მიუხედავად ამისა, შიდა ვითარება და „ანტი-პოლიტიკური“ განწყობა შეიძლება წარმოადგენდეს ერთ-ერთ განმსაზღვრელ ფაქტორს, რომელიც, სავარაუდოდ, განსხვავდება (ძირითადად დეცენტრალიზებული) დარჩენის მომხრე რეგიონებს (RR) და გაერთიანებული სამეფოს დანარჩენ ნაწილს შორის. გარდა ამისა, „ნდობის“ პოპულარობა, რომელიც ცენტრალურ როლს თამაშობს რეფერენდუმში (ibid.: 16f), ასევე, მისაღებს ხდის მას ანალიზში ჩასართავად.

ლიტერატურაში გარკვეული ყურადღება ეთმობა ამ „ოჯახის“ მეორე განმსაზღვრელ ფაქტორს – შიდა ინსტიტუტების და ზოგადად საჯარო სამსახურის მიმართ დაძაბულობისა და კმაყოფილების აღქმას (Becker et al. 2017: 605). ის ფაქტი, რომ ევროკავშირიდან გასვლის მხარდამჭერი ხმების არგუმენტს წარმოადგენდა ქვეყნის მიერ ყოველ კვირას 350 მილიონი ფუნტის დანაზოგის გაკეთებისა და ამ დანაზოგის ჯანდაცვის ეროვნული სამსახურისადმი (NHS) გადამისამართების“ შესაძლებლობა (Clarke et al. 2017: 440), ნიშნავს, რომ არსებობს გარკვეული საფუძველი ამ დეტერმინანტის ჩასართავად, იმის გათვალისწინებით, რომ მას არა მხოლოდ მნიშვნელოვანი ზეგავლენა უნდა ჰქონდეს (ნაკლებად კმაყოფილი ადამიანები, დიდი ალბათობით, ხმას გასვლას მისცემენ), არამედ ამგვარ ორ რეგიონს შორის შეიძლება განსხვავებულიც იყოს.

პერსონალური სიტუაცია – ეკონომიკური მოსაზრებები და ცხოვრებით კმაყოფილება

კიდევ ერთი ცნობილი „ოჯახი“ ფოკუსირდება ინდივიდების (პირად) ეკონომიკურ მოსაზრებებზე, როგორც ბრექსიტისთვის ხმის მიცემის განმსაზღვრელ ფაქტორზე, სადაც „სიღარიბისადმი დაუცველი ჯგუფები“ (Goodwin/Heath 2016b: 1), დიდი ალბათობით, მხარს გასვლას დაუჭერენ. აქ არგუმენტს წარმოადგენს ის, რომ ეკონომიკურმა შეშფოთებამ „გასვლის მხარდამჭერი კენჭისყრისთვის შეასრულა ან ერთგვარი სამოტივაციო ფაქტორის როლი ხისტი ბიუჯეტური ეკონომიკის და უთანასწორობის მიმართ საპასუხო რეაგირების თვალსაზრისით“ (Dennison et al. 2020: 2; Dorling 2016) ან ეს გახლდათ „გლობალიზაციის დამარცხებულთა“ პროტესტის გამოვლინება (Hobolt 2016; Rogaly 2019), რადგანაც „გამარჯვებულებსა და დამარცხებულებს შორის უფსკრული მკვეთრად გაიზარდა“ (Lee et al. 2018: 5f). აქედან გამომდინარე, „დანახარჯებისა და მოგების ინდივიდუალური ეკონომიკური ანალიზი [როგორც ჩანს] სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება ევროკავშირის მიმართ საზოგადოების რეაქციების ასახსნელად“. (Clarke et al. 2017: 442). ამგვარად, ზოგიერთმა მკვლევარმა მიუთითა იმ ფაქტზე, რომ „დანახარჯები და მოგების ეკონომიკური შეფასება, სულ მცირე, ისეთივე ზეგავლენის მატარებელია, როგორც იდენტობის ნებისმიერი გრძნობა“ (Crescenzi et al. 2018: 120), როდესაც საქმე გასვლისათვის ხმის მიცემის ალბათობას ეხება. მიუხედავად იმისა, რომ კავშირი ამომრჩეველის ეკონომიკურ მდგომარეობასა და სუპრანაციონალური ინტეგრაციის მხარდამჭერას – და, შესაბამისად, სუპრანაციონალური ორგანიზაციების დატოვების მხარდამჭერას – შორის კარგად არის დადგენილი (Eichenberg/Dalton 1993), ზოგიერთი ავტორი კვლავინდებურად ამტკიცებს, რომ „ეკონომიკური სცენარის და ინდი-

ვიდუალური კეთილდღეობის როლი რეფერენდუმში კენჭისყრისას გარკვეულ ეჭვს ტოვებს“ (Alaimo/Solivetti 2019: 652). გამომდინარე იქიდან, რომ ემპირიული შედეგები ზოგჯერ არაერთგვაროვანი იყო (Betti 2021), ეს მკვლევარები შემდგომ მიუთითებდნენ, რომ „ეკონომიკურ ცვლადები არ თამაშობდნენ რაიმე როლს ინდივიდუალურ დონეზე დამოკიდებულების ცვლადების კონტროლისას“ (Dennison et al. 2020: 2; Kaufmann 2016). თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ ამომრჩეველთა პირად მდგომარეობასთან, განსაკუთრებით, მათ ეკონომიკურ მდგომარეობასთან დაკავშირებული და უკან დარჩენილი ცვლადები იმ მოცულობითი პუბლიკაციების წინა რიგებში განიხილება, რომლებიც ბრექსიტის თემას ანალიზებენ (Carl et al. 2019; Halikiopoulou/Vlandas 2018), ამ განმსაზღვრელი ფაქტორების ჩართვა, მიუხედავად შერეული შედეგებისა, მაინც იმსახურებს ყურადღებას შემდგომ ანალიზში.

ამ „ოჯახის“ მეორე მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს ის, რომ Liberini et al. (2017)-ის მიერ „უბედურ გრძნობებად“ აღწერილმა ფაქტორმა, როგორც ჩანს, „საკუთარი წვლილი შეიტანა ბრექსიტის გადაწყვეტილებაში“ (ibid.: 13), თუმცა, როგორც მიუთითებენ, ამ გრძნობების უმეტესობა ეკონომიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარეობდა (ibid.). აღნიშნულის მიუხედავად, სხვები მაინც ითვალისწინებენ დეტერმინანტს, რომელიც ზოგჯერ მნიშვნელოვან შედეგებს იძლევა, რაც ადასტურებს ამ „ოჯახში“ ორივე განმსაზღვრელი ფაქტორის კონტექსტუალური ვალიდურობის გადახედვის აუცილებლობას.

ღირებულებები – უნივერსალიზმი და კონსერვაციონიზმი

შიდა და პირადი სიტუაციის ირგვლივ არსებული არგუმენტებისგან გარკვეულწილად განსხვავდება დეტერმინანტები, რომლებიც ბრექსიტის შედეგის ასახსნელად ღირებულებებზე კონცენტრირდება. აქ, არგუმენტს წარმოადგენს ის, რომ ეს ღირებულებები „წინასწარმეტყველებდნენ ხმის მიცემის გადაწყვეტილებებს სხვა განმსაზღვრელ ფაქტორებზე მათი ზეგავლენით“ (Van de Vyver et al. 2018: 76). აღნიშნულიდან გამომდინარე, პიროვნული მახასიათებლები და მათი რეგიონული განაწილება განიხილება, როგორც „რეგიონული განსხვავებების მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი ფაქტორი კენჭისყრის შედეგებში, მაშინაც კი, თუ გავითვალისწინებთ უფრო სტანდარტულ ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ ახსნას“ (Garretsen et al. 2018: 172), რაც, შესაძლოა, ამ „ოჯახს“ ხდის ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საჭიროების მქონედ მისი კონტექსტუალური ვალიდურობის გადახედვის კუთხით.

რადგანაც ღირებულებების განმსაზღვრელი მახასიათებელი არის „მათი სტაბილურობა ცხოვრების მანძილზე, მათი ფუნდამენტურად პიროვნული, მოტივაციური მახასიათებელი“ (ibid.: 3), რაც თავის მხრივ „აქცევს მათ როგორც პოლიტიკური, ისე არაპოლიტიკური დამოკიდებულებებისა და ქცევის პრედიქტორებად“ (ibid.), მკვლევარები „უნივერსალიზმზე“/„გახსნილობაზე“ და „კონსერვაციონიზმზე“ (Schwartz et al. 2012), ყურადღებას ამახვილებენ, როგორც ადამიანის მიერ ხმის მიცემის გადაწყვეტილებაზე ზეგავლენის მქონე განმსაზღვრელ ფაქტორებზე; ამასთან, უნივერსალისტები, დიდი ალბათობით, რეფერენდიუმზე ხმას დარჩენის სასარგებლოდს მისცემენ, ხოლო კონსერვაციონისტები მხარს გასვლას დაუჭერენ (Dennison, Davidov et al. 2020; Hanel and Wolf 2020). თუმცა, ამ მნიშვნელობებსა და სხვა განმსაზღვრელ ფაქტორებს შორის ძლიერმა კავშირმა (Goodwin/Heath 2016a: 325) შეიძლება გავლენა მოახდინოს ხმის მიცემის კუთხით მათ (მნიშვნელოვან) ზეგავლენაზე, რაც აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ მათი ეფექტის ინტერპრეტირებისას.

სოციო-დემოგრაფია

წინამდებარე „სოციო-დემოგრაფიის“ სექციაში მოცემულია განმსაზღვრელ ფაქტორთა კიდევ ერთი ჯგუფი, რომელიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული სხვა „ოჯახებთან“: როგორც დამტკიცებულია, ხმის მიცემის გადაწყვეტილებაზე გავლენას ახდენს ასაკი, განათლება, ეთნიკური წარმომავლობა და სქესი (Hayes 2018; Henderson et al. 2021: 1503; Manners 2018: 1215). განათლების მაღალი დონე „ევროკავშირის მხარდაჭერის უფრო გავლენიანი მამოძრავებელი ძალაა“ (Clarke et al. 2017: 442), მიუხედავად იმისა, რომ განათლების დონეებს შორის რეალური განსხვავებები ერთგვარად გაურკვეველი რჩება (Antonucci et al. 2017). არსებობს გარკვეული მითითება, რომ განათლება შეიძლება იყოს ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც არ არის დამოკიდებული კონტექსტზე (Murphy 2016: 849), რაც ამ დეტერმინანტის ჩართვას განსაკუთრებით საინტერესოს ხდის.

გარდა ამისა, ახლა უკვე აშკარაა, რომ ბრექსიტის კენჭისყრაზე მართლაც მოახდინა გავლენა ასაკმა“ (Crescenzi et al. 2018: 118), რაც ამ ცვლადს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან განმსაზღვრელ ფაქტორად

წარმოაჩენს, რაც ამ ცვლადს კიდევ ერთ მნიშვნელოვან განმსაზღვრელ ფაქტორად აქცევს. ამასთან, ზოგიერთი ავტორის მიერ ამ კუთხით არა-წრფივი ურთიერთობა იქნა გამოვლენილი (Liberini et al. 2017: 14). მიუხედავად ამისა, არსებობს სარწმუნო მტკიცებულება, რომლის მიხედვითაც ასაკმა ნამდვილად მოახდინა ზეგავლენა ბრექსიტის კენჭისყრაზე, როდესაც ხანდაზმულმა ადამიანებმა ხმის მიცემა გასვლის სასარგელოდ გადაწყვიტეს (Tubadji et al. 2021: 250). ამასთან, ხშირად ამტკიცებენ, რომ ხმის მიცემის გადაწყვეტილებებზე გავლენა მოახდინა სქესის ფაქტორმა (Green/Shorrocks 2021): მამაკაცები უფრო მეტად უჭერდნენ მხარს „გასვლას“, თუმცა, კვლავ უნდა აღინიშნოს, რომ შედეგები არაერთგვაროვანია (Halikiopoulou/Vlandas 2018: 1). და, ბოლოს, ეთნიკური კუთვნილების როლმა ლიტერატურაშიც მოიპოვა გარკვეული მნიშვნელობა (Favell/Barbulescu 2018), რამეთუ „ბრექსიტის საქმე მჭიდროდ იყო დაკავშირებული რასის საკითხებთან“ (Virdee/McGeever 2018: 1808) და „შავკანიანი ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი ამომრჩევლები 18%-ით უფრო მეტად უჭერდნენ მხარს დარჩენას“ (Manners 2018: 1215). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეთნიკური წარმომავლობის ჩართვა ნამდვილად იმსახურებს ყურადღებას, რადგანაც აქ განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს კონტექსტუალური ვარიაციის გამოვლენა.

ფაზლი

რეგიონული განსხვავებები და ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელი ფაქტორები

რამდენადაც გაერთიანებული სამეფოს სხვადასხვა ნაწილმა ბრექსიტის რეფერენდუმზე განსხვავებულად მისცა ხმა (ჯამში) და დაიყვნენ (მეტ-ნაკლებად) „დარჩენის“ მომხრე (შოტლანდია, ჩრდილოეთ ირლანდია და ლონდონი) და „გასვლის“ მომხრე რეგიონებად (ინგლისი და უელსი), გაჩნდა გარკვეული კითხვები ზოგადად რეფერენდუმის შედეგის მიზეზების გარშემო და იშვიათად – ამ რეგიონალური განხეთქილების მიზეზების ირგვლივ (მნიშვნელოვანი გამონაკლისისთვის იხილეთ, მაგალითად: Henderson et al. 2021). აქედან გამომდინარე, მეცნიერები აცნობიერებენ, რომ „რეგიონული განზომილება იყო [...] მნიშვნელოვანი“ (Fidrmuc et al. 2016: 2), მაგრამ ბევრი მათგანი ორი მიმართულებით მსჯელობს: ან სხვადასხვა რეგიონებს განიხილავს დამოუკიდებლად (Gormley-Heenan/Aughey 2017; Wilson 2020), აქცენტს ცალსახად მხოლოდ იდენტობაზე აკეთებს განსხვავებების განმარტების მიზნით (Wellings 2018) და რეგიონულ „ფიქტიურ ცვლადებს“ მოიხარებს (Garretsen et al. 2018), ან მხოლოდ აღწერილობით ანალიზს იყენებს (McEwen 2018). თუმცა, Henderson et al. (2021) – მეცნიერთა ერთ-ერთი ჯგუფი, რომელიც საფუძვლიანად იკვლევს რეგიონულ განსხვავებებს – დამაჯერებლად ამტკიცებს, რომ „ეროვნულ-ტერიტორიული ცვლადობა დარჩენის/გასვლის მხარდასაჭერად 2016 წლის რეფერენდუმის განმსაზღვრელი მახასიათებელი იყო“ (ibid.: 1503) და, შესაბამისად, ამ ვარიაციას პრობლემად არ განიხილავს (ibid.).

აქედან გამომდინარე, უპასუხოდ რჩება კითხვა იმასთან დაკავშირებით, „თუ რამდენად არის განპირობებული რეგიონალური ცვლადობა კენჭისყრაში ელექტორატის შემადგენლობის ცვლადობით სხვადასხვა ადგილებზე, ან არის თუ არა ეს განპირობებული კონტექსტუალური ეფექტებით“ (Abreu/Öner 2020:1448).

აქ თავს იჩენს ორი შესაძლო არგუმენტი, რომელთაგან ორივე დაკავშირებულია განმარტებით განმსაზღვრელ ფაქტორებთან. პირველ რიგში, თუ დეტერმინანტები ერთსა და იმავე ზეგავლენას ახდენენ ორივე რეგიონზე, მხარდაჭერის ცვლადობა შეიძლება წარმოადგენდეს ადამიანთა განსხვავებული განაწილების შედეგს ამ განმსაზღვრელთა მასშტაბებისა და კატეგორიების მიხედვით. მეორეც: რეგიონებს შორის ზეგავლენის სხვაობა (de Ruyter et al. 2021: 93) შეიძლება მიუთითებდეს კონტექსტუალური ვალიდურობის ნაკლებობაზე და თეორიული არგუმენტების გადახედვის აუცილებლობაზე.

ამრიგად, აღნიშნულს მივყავართ ზემოხსენებულ საკვლევ კითხვამდე: „როგორ განსხვავდება ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელი ფაქტორები „გამსვლელ“ და „დამრჩენ“ რეგიონებს შორის?“ თუმცა, უკვე ნახსენები შეზღუდვებისა და ინდივიდუალურ ხმის მიცემის გადაწყვეტილებებზე შესაძლო ზემოქმედი განმსაზღვრელი ფაქტორების უზარმაზარი მრავალფეროვნების გამო, ამ სტატიის მიზანს არ წარმოადგენს დეტალების ყოვლისმომცველი ახსნა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ახდენს გავლენას ბრექსიტის მხარდაჭერაზე; ეს გახლავთ მხოლოდ საწყისი მცდელობა კონტექსტუალური ვალიდურობის და რეგიონალური განსხვავებების კვლევისა.

დაშვებები, მოლოდინები და ვარაუდები

ამ სტატიის დეტალური მიზნიდან გამომდინარე, კვლევის შემოთავაზებულ დიზაინს ახლავს ერთი მნიშვნელოვანი ვარაუდი, რომლის მიხედვითაც ორ კონცეპტუალიზებულ „რეგიონს“ შორის არსებობს გარკვეული განსხვავება და საერთო მახასიათებლები, რაც კონტექსტუალური ვალიდურობის გამოკვლევისას იძლევა მათი დაჯგუფების შესაძლებლობას. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ვარაუდი შეიძლება სამართლიანად დაექვემდებაროს კრიტიკას, იგი მაინც იმსახურებს გამართლებას ამ სტატიის საძიებო მიზნიდან გამომდინარე – განზოგადებული შედეგების დადგენის მიზნის გარეშე.

ზემოთ ჩამოთვლილი ფაზლის გათვალისწინებით, ჩემი კვლევა ეყრდნობა ერთ ყოვლისმომცველ მტკიცებას:

1) ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორებს გააჩნიათ კონტექსტუალური ვალიდურობა. ეს ნიშნავს, რომ თავიანთ ეფექტებში ისინი არ ავლენენ არსებით განსხვავებებს „გამსვლელ“ და „დამრჩენ“ რეგიონებს შორის.

ამასთან, ჩემი მოლოდინი გამოიხატება შემდეგ ეფექტებში: ძლიერი ბრიტანული იდენტობა, იმიგრაციის მიმართ უარყოფითი განწყობა, პოლიტიკოსებისადმი დაბალი ნდობა, საჯარო სერვისებით/ინსტიტუციებით უკმაყოფილება, არასტაბილური ეკონომიკური გარემოებები და უკმაყოფილება, შედარებით დაბალი განათლება, ასაკი და მამრობითი სქესისადმი კუთვნილება; ასევე, ძლიერი კონსერვაციონისტული ღირებულებები ასოცირდება ბრექსიტისთვის ხმის მიცემის უფრო მაღალ ალბათობასთან, მაშინ, როდესაც უნივერსალისტების და ეთნიკური უმცირესობის წარმომადგენლების მხრიდან ნაკლებად სავარაუდოა ბრექსიტისთვის ხმის მიცემა.

კვლევის დიზაინი

კვლევის კითხვაზე პასუხის გასაცემად და ჩემი ვარაუდის შესამოწმებლად, მე ვიყენებ შედარებითი რაოდენობრივი კვლევის დიზაინს. ვინაიდან ამ სტატიას აქვს კვლევითი მიზანი და მისი მოცულობა შეზღუდულია, მე ყურადღებას ვამახვილებ RR-სა და LR-ის შედარებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი შერჩევა ჩარჩოში აქცევს დასკვნების პოტენციურ განზოგადებას, ეს – კონტექსტების შეზღუდვის გათვალისწინებით – ხელს არ უშლის ამ სტატიის მიზანს, რომელიც გამოიხატება არა საბოლოო შედეგების მიღებაში, არამედ იმაში, რომ გახდეს ერთგვარი საწყისი წერტილი რეგიონულ კონტექსტებს შორის დეტერმინანტთა მნიშვნელოვანი, მაგრამ ჯერ კიდევ გამოუკვლეველი ვარიაციების შემდგომი კვლევისთვის.

მონაცემთა ნაკრები და ნიმუშები

შემდგომი ემპირიული ანალიზის მონაცემთა ნაკრები შედგება ევროპის სოციალური კვლევის მე-8 რაუნდის მონაცემებისგან (ESS8, 2016), რომელიც არა მხოლოდ უზრუნველყოფს კარგად კოდირებულ მონაცემებს, არამედ კომპლექსური კვლევის მეთოდებისთვის აწვდის დეტალიზებულ და კარგად კოდირებულ Stata მონაცემთა ნაკრებს, წონების და PSU-ების ჩათვლით. შემდგომი ანალიზი შემდეგ იყოფა ორ ნიმუშად – RR (ლონდონი, შოტლანდია და ჩრდილოეთ ირლანდია) და LR (ინგლისის დანარჩენი ნაწილი და უელსი) – რომლებიც ცალკე კვლევას ექვემდებარება. თუმცა, ნიმუშის ზომებს შორის დიდი განსხვავება – გასვლა: ~1350, დარჩენა: ~350 – მნიშვნელოვნად ზღუდავს ნებისმიერი შედეგის გარე ვალიდურობას, რაც ინტერპრეტაციისას აუცილებლად უნდა იქნეს მიღებული მხედველობაში, მიუხედავად იმისა, რომ ანალიზის კვლევის დიზაინმა გარკვეულწილად უნდა შეამსუბუქოს ეს პრობლემა.

მეთოდოლოგია

ემპირიული ანალიზი ორჯერად სტრუქტურას იყენებს. პირველი, (ზოგიერთ) განმსაზღვრელ ფაქტორთა განაწილება აღწერით ანალიზდება ორივე რეგიონისთვის, როგორც პირველი არგუმენტის საწყისი მინიშნებების მიგნების გზა. შემდგომ გამოიყენება მრავალჯერადი გამოკითხვა-რეგრესიის ანალიზი ზემოხსენებული დეტერმინანტების ეფექტში განსხვავებების გამოსაკვლევად.

აღწერილობითი სტატისტიკა

განსახილველი ორი რეგიონისთვის არგუმენტის გამოსაკვლევად დეტერმინანტების საშუალო მნიშვნელობებში სხვაობები და შემდგომ ზოგიერთი ძირითადი განმსაზღვრელი ფაქტორის განაწილება მიუთითებს, რომ კენჭისყრის შედეგში განსხვავებების მიზეზი შეიძლება იყოს მათი განაწილების ცვალებადობა. საშუალო შედარების კომბინაცია მნიშვნელოვნების ტესტებთან და განაწილების ანალიზთან მიზნად ისახავს, შეარბილოს განსხვავებული ნიმუშის ზომების ეფექტი, რადგან სხვაგვარად ვერ მოხდებოდა მისი, როგორც შესაძლო ცვალებადობის ახსნის, გამორიცხვა.

მრავალ-პარამეტრიანი სტატისტიკა

მრავალ-პარამეტრიანი ანალიზისთვის მე ვიყენებ მრავალჯერადი ლოგისტიკური გამოკითხვის რეგრესიას. გამოკითხვის რეგრესია წონის რესპონდენტთა პასუხებს ისე, რომ ისინი წარმოადგენენ მთლიან პოპულაციას⁸. გარდა ამისა, გამოკითხვის რეგრესიის გამოყენება ნიშნავს, რომ საჭირო არ არის გავლენიანი შემთხვევების კვლევა და რომ ავტოკორელაციის წინაპირობა შეიძლება დაიკარგოს, რაც ბევრად გაადვილებს მოდელის შექმნას.

დამოკიდებული ცვლადი

ვინაიდან ამ სტატიის მიზანია ბრექსიტის მხარდაჭერის კონტექსტუალური ცვალებადობისა და დეტერმინანტთა ეფექტის გამოკვლევა, მე ვიყენებ ფიქტიურ ცვლადს, რომელიც განსაზღვრავს, რესპონდენტმა ხმა „დარჩენას“ ($x=0$) მისცა თუ გასვლას/არ მიიღო მონაწილეობა რეფერენდუმში დაშვებული გზით ($x=1$)⁹.

დამოუკიდებელი ცვლადები

ვინაიდან ჩემს ანალიზში არ არსებობს არც ერთი ცვლადი რომელიც ინტერესს გამოიწვევდა, მე ვრთავ მრავალ დამოუკიდებელ ცვლადს, როგორც ინდიკატორებს მოცემული თეორიული მიდგომებისათვის, რომლებიც ზოგიერთი (სტანდარტული) საკონტროლო ცვლადის¹⁰ გვერდით განიხილება, როგორც თანაბრად რელევანტური.

ანტი-იმიგრანტული განწყობის გავლენის შესამოწმებლად, მე ვაგებ ინდექსს სამი ცვლადის საშუალო მნიშვნელობიდან, რომელიც განსაზღვრავს, უჭერს თუ არა მხარს რესპონდენტი სხვადასხვა ტიპის ემიგრანტების¹¹ შემოსვლას დიდ ბრიტანეთში (იხ. მაგალითად: (Dennison et al. 2020).

შიდა ვითარებასთან დაკავშირებული განმსაზღვრელი ფაქტორებისთვის მე ვრთავ ორ ცვლადს, რომლებიც უკვე შეტანილია ESS-ში. „ანტი-პოლიტიკური“ განწყობის შესაფასებლად, მე ავამოქმედებ პოლიტიკოსებისადმი, როგორც რწმუნებული მხარისადმი, ნდობის ფაქტორს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული არ მოიცავს ანტი-პოლიტიკაში შემავალ ყველა განზომილებას (Fox 2021), იგი მაინც უნდა ფარავდეს ამ „სენტიმენტის“ გავლენას, როგორც ეს ზემოთ არის აღწერილი. შიდა დაწესებულებებით/საჯარო სამსახურით კმაყოფილება კვლავ რეალიზდება სხვა რწმუნებულის მეშვეობით. აქ მე ვიყენებ ცვლადს, რომელიც განსაზღვრავს, თუ როგორ აფასებს ფიზიკური პირი ჯანდაცვის სერვისის მდგომარეობას, ამ შემთხვევაში – ჯანდაცვის ეროვნულ სამსახურს (NHS), რომელიც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რეფერენდუმის კამპანიის საკვანძო წერტილი იყო (Clarke et al. 2017: 440)¹².

როდესაც საქმე ამომრჩეველთა პირად მდგომარეობას ეხება, მე შემომავსებ ერთი ცვლადი ეკონომიკური მოსაზრებების ასპექტით და მეორე – პირადი კმაყოფილების ასპექტით. სხვა კვლევების-

⁸ ჩემს შემთხვევაში დიდი ბრიტანეთის 18 წელზე მეტი ასაკის მოსახლეობა

⁹ ორ რეგიონში „გასვლის“ და „დარჩენის“ მხარდამჭერი ხმების განაწილების მიმოხილვისთვის, იხ. ცხრილი 2., დანართი

¹⁰ ანალიზში ჩართული ცვლადების მიმოხილვა შეგიძლიათ იხილოთ დანართში, გვ.iii

¹¹ „სხვადასხვა რასის/ეთნიკური ჯგუფის ემიგრანტები უმრავლესობიდან“, „უმრავლესობის ანალოგიური რასის/ეთნიკური ჯგუფის ემიგრანტები“, „ემიგრანტები ევროპის გარეთ ღარიბი ქვეყნებიდან“; იხილეთ დანართი

¹² კოდირებულია 0-დან („უკიდურესად ცუდი“) 10-მდე („ძალიან კარგი“)

გან განსხვავებით (იხ. მაგალითად: Halikiopoulou/Vlandas 2018), მე არ ვიყენებ შემოსავალს, როგორც დეტერმინანტს, რადგან ამგვარი ცვლადი ანალიზიდან ძალიან ბევრი დაკვირვების გამორიცხვას გამოიწვევდა. ამის ნაცვლად, მე ვირჩევ ცვლადს, რომელიც განსაზღვრავს, თუ როგორ აფასებს რესპონდენტი თავის სუბიექტურ ეკონომიკურ მდგომარეობას, რომელიც უფრო ზუსტად უნდა ასახავდეს „დარჩენის“ მომხრეების მიერ წამოყენებულ არგუმენტებს. (Antonucci et al. 2017). თავის მხრივ, პიროვნული კმაყოფილება იზომება ცვლადით, რომელიც მერყეობს 0-დან („უკიდურესად უკმაყოფილო“) 10-მდე („უაღრესად კმაყოფილი“).

გარდა ამისა, ღირებულებების ოპერაციონალიზაციისთვის მე მივყვები Dennison et al. -ს (2020) ორი ცვლადის შემოტანით, რომლებიც შექმნილია ფაქტორული ანალიზის მეშვეობით კონსერვაციონიზმისა და უნივერსალიზმის გაზომვის მიზნით (ibid.: 5)¹³. ბოლოს, სოციო-დემოგრაფიულ განმსაზღვრელ ფაქტორებთან დაკავშირებით, მე შემომაქვს ცვლადი სამი კატეგორიით (დაბალი, საშუალო, მაღალი) განათლებისთვის, ორი ცვლადი ასაკისა და სქესის შესაფასებლად, ასევე ფიქტიური ცვლადი, რომელიც ადგენს, შედის თუ არა რესპონდენტი ქვეყნის უმრავლესობაში, როგორც ეთნიკური კუთვნილების წარმომადგენელი.

შეზღუდვები

ამ სტატიის საძიებო ხასიათის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, შედეგების წარდგენამდე განვიხილოთ ზოგიერთი ძირითადი შეზღუდვა, რომელიც გავლენას ახდენს კვლევის დიზაინსა და განზოგადებადობაზე, ასევე, ანალიზის ახსნა-განმარტებით ძალაზე. სტატიის პირველ მნიშვნელოვან შეზღუდვას წარმოადგენს წინამორბედ ნაწილში უკვე ნახსენები ვარაუდი. მიუხედავად იმისა, რომ სამი რეგიონი ზოგჯერ ერთად არის აღწერილი (Alaimo and Solivetti 2019: 649), ისინი მაინც არ არის გამოკვლეული ერთ ჯგუფად. ამასთან, ნიმუშის უკვე ნახსენები ცდომილი ზომები და სტატიის საძიებო ბუნება ამართლებს „გამსვლელი“ და „დამრჩენი“ რეგიონების კვლევის მიზანშეწონილობას. გარდა ამისა, მიუხედავად იმისა, რომ ანალიზი ერთად აკგუფებს რეგიონებს, ის მაინც იძლევა ჩრდილოეთ ირლანდიიდან ადამიანების ჩართვის შესაძლებლობას, რაც ბევრ სხვა კვლევაში ვერ ხერხდება (Henderson et al. 2017: 633).

მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ რეგიონებს შორის ხმების წილის სხვაობა არც თუ ისე დიდია (ველინგსი 2018: 152), რაც, სავარაუდოდ, აფერხებს კონტექსტუალური ვალიდურობის ცვალებადობის ალბათობას. გარდა ამისა, ნიმუშის თვალშისაცემად არათანაბარი ზომები – როგორც უკვე აღვნიშნეთ – დამატებით შეზღუდვებს უწესებს ანალიზს, რადგანაც უფრო მცირე ნიმუშის („დამრჩენი“) ანონვის პროცესმა შეიძლება უფრო დიდი სტანდარტული შეცდომები და, შესაბამისად, უმნიშვნელო შედეგების მაღალი ალბათობა გამოიწვიოს, ამიტომაც ინტერპრეტაციისას ძირითად აქცენტს ეფექტის ზომაზე და ეფექტის მიმართულებაზე ვაკეთებ.

შეზღუდვის კიდევ ერთ ტიპს წარმოადგენს თავად ჩემი სტატიის შეზღუდული ფარგლები. ვინაიდან ბრექსიტი „მრავალ-მიზეზობრივი და მრავალმხრივია“ (Becker et al. 2017: 605), მე არ მაქვს შესაძლებლობა გამოვიკვლიო ლიტერატურაში განხილული ყველა შესაძლო დეტერმინანტის ზეგავლენის შესაძლო ცვალებადობა (იხ. მაგალითად: Crescenzi et al. 2018), ასევე, არ შემიძლია პრეტენზია განვაცხადო განზოგადებადობაზე ან მიზეზ-შედეგობრივ განმარტებაზე. გარდა ამისა, ისევე, როგორც კვლევასთან დაკავშირებული ყველა გამოკითხვისას, აქაც არსებობს გარკვეული რისკი, რომ შედეგებზე შეიძლება გავლენა იქონიოს ინტერვიუერის ეფექტმა და პრიორიტეტების გაყალბებით გამოწვეულმა ცდომილებამ (Dennison et al. 2020: 10; Kuran 1995).

ბოლოს, კიდევ ერთ შეზღუდვას წარმოადგენს მნიშვნელოვანი ფაქტორის – ეროვნული იდენტობის – გამორიცხვა, რომელსაც ლიტერატურაში დიდი ყურადღება ექცევა. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ავტორის მტკიცებით, ბევრი ევროსკეპტიკოსი ფოკუსირებული იყო „ბრიტანეთისა და ბრიტანულობის მიმართ „ბრიუსელიდან“ წამოსულ აშკარა საფრთხეზე (Henderson et al. 2016: 194), „გასვლის“ მხარდაჭერი ხმის არგუმენტირებისას (რაც „ეროვნულ იდენტობას“ და ბრექსიტის მხარდაჭერას შორის კავშირზე მიუთითებდა (Carl et al. Evans 2019: 286)), მკვლევართა გარკვეული ჯგუფი მივიდა დასკვნამდე, რომ „ძლიერი ეროვნული იდენტობის მქონე ადამიანები ნაკლებად უჭერენ მხარს ევროპულ ინტეგრაციას“ (Hobolt 2016: 1265). ამასთანავე, იმის გამო, რომ „უბრალოდ არ შეიძლება ვივარაუდოთ,

¹³ იხ. დანართი გვ. iv

თითქოსდა ბრიტანული იდენტობა ერთგვაროვან მნიშვნელობას ატარებს ბრიტანეთის მთელ ტერიტორიაზე (რომ აღარაფერი ვთქვათ გაერთიანებულ სამეფოზე)“ (Henderson et al. 2017: 635), ანალიზისთვის¹⁴ ხელმისაწვდომმა მონაცემებმა შეუძლებელი გახადა იდენტურობის ოპერაციონალიზება შიდა ვალიდური გზით, რამაც – გაზომვის შესაძლო ცდომილების თავიდან აცილების მიზნით – დღის წესრიგში დააყენა დეტერმინანტის გამორიცხვა.

შედეგები და დისკუსია

განმსაზღვრელ ფაქტორთა განაწილება – „გასვლა“ და „დარჩენა“

ორივე გამოსაკვლევ რეგიონში მნიშვნელოვანი განსხვავებები აღინიშნება განმსაზღვრელი ფაქტორების განაწილების კუთხით, რაც შეიძლება იყოს ადრეული ინდიკატორი იმისა, რომ ფაზლის ნაწილში მოყვანილი პირველი არგუმენტი დასაბუთებულია, ეს კი, თავის მხრივ, შეიძლება მიუთითებდეს კვლევის დეტერმინანტთა შესაძლო კონტექსტუალურ ვალიდურობაზე. პირველ რიგში, ყველა საკვლევ ცვლადის საშუალო მნიშვნელობა – გარდა ანტი-მიგრაციული განწყობების ინდექსისა – მნიშვნელოვნად განსხვავდება ორივე რეგიონალურ ნიმუშს¹⁵ შორის, რაც მიუთითებს არა მხოლოდ შესაძლო განაწილების ცვალებადობას, არამედ იმასაც, რომ ეს ცვალებადობა (უმეტესწილად) უნდა ყოფილიყო არა შერჩევის ან მონაცემთა შენონვის, არამედ ორივე რეგიონის საერთო პოპულაციაში არსებული განსხვავებების შედეგი. ზოგიერთი განმსაზღვრელი ფაქტორის უფრო დეტალური შემოწმებით ვლინდება გარკვეული – შესაძლოა მნიშვნელოვანი – განსხვავება, ყოველ შემთხვევაში, ზოგიერთი საკვლევ ცვლადის ასპექტით. მაგალითად, როდესაც საქმე ეხება იმიგრაციისადმი დამოკიდებულებას, აშკარა ხდება, რომ დარჩენის მომხრე რეგიონებში (RR) განწყობები ბევრად უფრო პოზიტიური იყო. ასე, მაგალითად, RR-ში რესპონდენტთა ~25%-ს მიაჩნდა, რომ გაერთიანებულმა სამეფომ უნდა მიიღოს სხვადასხვა ეთნიკური წარმომავლობის ემიგრანტი, რომლებიც უმრავლესობას არ განეკუთვნებიან, იმავე აზრს გასვლის მომხრე რეგიონის მხოლოდ 14% იზიარებდა. ამასთან, თუკი დაახლოებით მხოლოდ 4%-ს სურს, რომ დიდმა ბრიტანეთმა არ შემოეშვას არცერთი ემიგრანტი RR-ში, ეს მაჩვენებელი LR-ში დაახლოებით 7%-ს შეადგენს. მსგავსი განაწილება აღინიშნება ერთი და იმავე ეთნიკური წარმომავლობის ემიგრანტებთან დაკავშირებით. ამ შემთხვევაში, RR-ის რესპონდენტთა ~27%-ს მიაჩნია, რომ „ბევრი“ უნდა იქნას მიღებული, ხოლო LR-ში ამ აზრს რესპონდენტთა მხოლოდ 16% ემხრობა. მეტიც: არსებობს კიდევ ერთი სხვაობა კატეგორიაში „არავის დაშვება“ და, შესაბამისად, განსხვავებული მაჩვენებლები შეადგენს 3%-ს და 5%-ს. და, ბოლოს, განსხვავება ორივე რეგიონს შორის ყველაზე თვალსაჩინო ხდება, როდესაც საქმე ეხება ემიგრანტებს „აღმოსავლეთ ევროპის ღარიბი ქვეყნიებიდან“, სადაც RR-ის რესპონდენტთა 70%-ს სურს, რომ დიდმა ბრიტანეთმა დაეშვას ბევრი ან გარკვეული ოდენობის ემიგრანტები, მაშინ, როდესაც იგივე განწყობას LR-ში მხოლოდ 61% იზიარებს. თუმცა, ეს განსხვავებები საყურადღებოა და პირველი არგუმენტის მხარდაჭერაზე მიუთითებს, მაინც მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ ინდექსს წარმოადგენს იმ რამდენიმე ცვლადიდან ერთ-ერთი, რომელიც არ აჩვენებს Wald-ის ტესტის შედეგს, ეს კი მიუთითებს, რომ საშუალო განსხვავებები შემთხვევითი არ არის. მიუხედავად ამისა, განაწილების კუთხით განსხვავება ასევე თვალსაჩინოა სხვა დეტერმინანტებისთვის. მაგალითად, პოლიტიკოსებისადმი ნდობის¹⁶ ასპექტით გარკვეულ მრავალფეროვნება ვლინდება: RR-ში გამოკითხულთა დაახლოებით 42%-ის ქულა შეადგენს 0-ს (ნდობის არარსებობა) ან შემდეგ უმაღლეს კატეგორიას, LR-ში კი ეს მაჩვენებელი 45%-ია. გარდა ამისა, RR-ში ~24% მიუთითებს „სრულ ნდობაზე“ ან სიდიდით მეორე კატეგორიაზე, რაც LR-ში მხოლოდ ~21% მაჩვენებლით ფიქსირდება. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული განსხვავებები არ არის მასიური, მათ შეიძლება მაინც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეთ, რადგანაც ორივე რეგიონში გამარჯვების ზღვარი არ იყო ძალიან დიდი, რაც იმას ნიშნავს, რომ განაწილების უმნიშვნელო ცვალებადობას შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეესრულებინა კონტექსტუალური ვალიდურობის არსებობის შემთხვევაში. გარდა ამისა, გარკვეული ცვალებადობა აღინიშნებოდა ეკონომიკური შეფასებების განაწილებაში¹⁷. თუკი

¹⁴ ევროპის სოციალური კვლევა მხოლოდ სვამს ამგვარ შეკითხვას: „რამდენად ემოციურად ხართ მიჯაჭვული [ქვეყანაზე]“ (ევროპის სოციალური კვლევა 2016; 64).

¹⁵ იხ. ცხრილი #2, დანართი, გვ. iii

¹⁶ იხილეთ ფიგ. 2, დანართი p.iv. აქ კოდირება ხდება ხუთ-ქულიანი შკალით და წააგავს „ანტი-პოლიტიკურ“ განწყობებს

¹⁷ იხ. ფიგ. #3, დანართი გვ. v

RR-ის მოსახლეობის ~50% მიუთითებს, რომ კომფორტულად ცხოვრობენ თავიანთი ამჟამინდელი შემოსავლით, კმაყოფილების იგივე მაჩვენებელი LR-ში მხოლოდ ~46%-ს შეადგენს. გარდა ამისა, რესპონდენტთა მხოლოდ 9%-მა აღნიშნა, რომ პრობლემა აქვს ან უჭირს შემოსავლით ცხოვრება RR-ში; ამ ინდექსმა LR-ში 12% შეადგინა. რაც შეეხება სხვა განმსაზღვრელ ფაქტორებს, საშუალო მნიშვნელობებში მნიშვნელოვანი განსხვავებები მიუთითებს განაწილებაზე, რომელიც შეესაბამება ცვლადების მოსალოდნელ ეფექტებს; ამ კუთხით, RR უფრო მაღალ საშუალო მნიშვნელობებს აჩვენებს განათლების, უნივერსალიზმის, ასევე, (ძალზე უმნიშვნელოდ) ცხოვრებით კმაყოფილების მიმართულებით, ასევე, პოზიტიურია შეფასებები NHS-ის და უფრო დაბალი – კონსერვაციონიზმის მიმართულებით.

ეს შედეგები უკვე მიუთითებს დეტერმინანტების კონტექსტუალური ვალიდურობის შესაძლო არსებობის ფაქტზე (ყოველ შემთხვევაში, არა ნიმუშის იდეალური დაყოფისთვის), თუმცა, ეს არ იძლევა განმსაზღვრელი ფაქტორების ზემოქმედების აღნიშნული ვალიდურობის შემომნების შესაძლებლობას, რომელიც შემდგომ ნაწილში მრავალმხრივი ანალიზის ჩრილში განიხილება.

ბრექსიტის მხარდაჭერაზე განმსაზღვრელი ფაქტორების ზემოქმედება – „გასვლა“ და „დარჩენა“

რეგრესიულმა ანალიზმა რამდენიმე ხელშესახები შედეგი მოგვცა, რომელიც შესაძლოა კონტექსტუალური დაუსაბუთებლობის არსებობაზე მიუთითებდეს და, შესაბამისად, გამოიწვიოს ვარაუდის (შეზღუდული) უარყოფა. ამასთან, უკვე ასახული შეზღუდვების გათვალისწინებით, შედეგები არ არის განზოგადებული, ხოლო ინტერპრეტაცია ძირითადად ფოკუსირებულია ეფექტების მიმართულებაზე, ასევე, კოეფიციენტის ზომაზე და უფრო მცირე ხარისხით – მნიშვნელოვნების დონეებზე. „ანტი-მიგრაციული“ განწყობის ეფექტი¹⁸ მიუთითებს მოსალოდნელ მიმართულებაზე, როდესაც ორივე რეგიონის მოსახლეობა მაღალი ალბათობით ($p < 0.001$) უფრო მეტად აძლევდა ხმას გასვლას. საინტერესოა, რომ კოეფიციენტი გაცილებით მაღალია RR-ში, რაც შეიძლება მიუთითებდეს ამ დეტერმინანტის უფრო ძლიერ ზეგავლენას მოცემულ რეგიონებში. ამასთან, პოლიტიკოსების მიმართ ნდობა, ასევე, მიუთითებს ორივე რეგიონში მოსალოდნელ მიმართულებაზე: ნაკლებად სავარაუდოა, რესპონდენტებს ხმა მიეცათ ბრექსიტისთვის პოლიტიკოსებისადმი უფრო მაღალი ნდობის გამოვლენის შემთხვევაში.

ცხრილი #1: განმსაზღვრელი ფაქტორების ზემოქმედება – „გასვლა“ და „დარჩენა“

	<u>გასვლის</u> <u>მომხრე</u> <u>რეგიონები</u>	<u>დარჩენის</u> <u>მომხრე</u> <u>რეგიონები</u>
<u>იმიგრაციისადმი წინააღმდეგობა</u>	0.944*** (0.110)	1.567*** (0.214)
<u>პოლიტიკოსების მიმართ ნდობა</u>	-0.0753* (0.0338)	-0.0344 (0.0882)
<u>NHS-ის მდგომარეობის შეფასება</u>	-0.0435 (0.0309)	0.0538 (0.0637)
<u>სუბიექტური ეკონომიკური მდგომარეობა</u>	0.146 (0.108)	0.159 (0.250)

¹⁸ ყველა ეფექტი ინტერპრეტირებულია მოდელის ყველა სხვა ცვლადის კონტროლქვეშ

ცხოვრებით კმაყოფილება	<u>-0.0542</u> (0.0388)	<u>0.174*</u> (0.0748)
უნივერსალისტური ღირებულებები	<u>-0.363***</u> (0.106)	<u>-0.259</u> (0.250)
კონსერვაციონისტული ღირებულებები	<u>0.354***</u> (0.0966)	<u>0.0823</u> (0.196)
ასაკი	<u>0.0152***</u> (0.00424)	<u>0.00546</u> (0.00990)
განათლება		
საშუალო	<u>0.163</u> (0.209)	<u>-0.309</u> (0.415)
მაღალი	<u>-0.649***</u> (0.172)	<u>-1.003**</u> (0.361)
უმცირესობისადმი კუთვნილება	<u>-0.321</u> (0.270)	<u>-0.366</u> (0.502)
მდებრობითი სქესი	<u>-0.234~</u> (0.122)	<u>0.104</u> (0.317)
მუდმივი	<u>-1.498*</u> (0.638)	<u>-5.163***</u> (1.051)
დაკვირვებები	1449	361

სტანდარტული შეცდომები ფრჩხილებში

შენიშვნა: სტანდარტული შეცდომები შეფასებულია Stata-ს SVY ბრძანებით კლასტერული და სტრატეგიული კვლევის დიზაინის გათვალისწინების მიზნით. შეწონილი (შერჩევის წონის კორექტირება დიფერენციალური შერჩევის ალბათობის კუთხით და პასუხის არარსებობა). ფსევდო R2 არ არის მითითებული კვლევის დიზაინის გამო

~ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

თუმცა, ეფექტი მნიშვნელოვანია ($p < 0.05$) მხოლოდ „გასვლის“ მიმართულებით, რაც არ იძლევა ამ განმსაზღვრელი ფაქტორივი გავლენის შესახებ რაიმე დასკვნის გამოტანის საშუალებას; ასევე, ცვალებადია კოეფიციენტების ზომები. საინტერესოა, რომ სამამულო დაწესებულებებით/საჯარო სამსახურით კმაყოფილების შეფასების პროქსი-ეფექტი ორივე ნიმუშზე სხვადასხვა მიმართულებას მიუთითებს, რაც სავარაუდოდ მიუთითებს შესაძლო არა-ვალიდურობას. აქ კოეფიციენტი უარყოფითია LR-ში; ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ადამიანები, რომლებიც NHS-ის მდგომარეობას უფრო დადებითად აფასებენ, ხმას მისცემდნენ ბრექსიტს, მაგრამ დაკვირვებას იწვევს ის ფაქტი, რომ კოეფიციენტი დადებითია RR-ის შემთხვევაში, რაც იმას ნიშნავს, რომ რაც უფრო კარგად აფასებს რესპონდენტი NHS-ის მდგომარეობას, მით უფრო სავარაუდოა მის მიერ „გასვლის“ სასარგებლოდ ხმის მიცემა. მი-

უხედავად ამისა, ეფექტი არ არის მნიშვნელოვანი, ეს კი შეუძლებელს ხდის რაიმე განზოგადებული დასკვნის გაკეთებას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ეკონომიკური ვითარების პროქსი-ეფექტი მიუთითებს მოსალოდნელ მიმართულებაზე და თითქმის იდენტურია ორივე რეგიონისთვის, არც ერთი კოეფიციენტი არ არის მნიშვნელოვანი, რაც, სავარაუდოდ, მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ ეკონომიკურმა მოსაზრებებმა შეიძლება არ შეასრულა ესოდენ მნიშვნელოვანი როლი ინდივიდუალური ხმის მიცემისას. საინტერესოა, რომ პირადი კმაყოფილების პროქსი-ფაქტორის კოეფიციენტები კვლავ მიუთითებს სხვადასხვა მიმართულებაზე: მოლოდინის საწინააღმდეგოდ, RR-ში ადამიანები რაც უფრო კმაყოფილნი არიან, მით მეტი (მნიშვნელოვნად) ალბათობით აძლევენ ხმას ბრექსიტს, LR-ის შემთხვევაში ეფექტი უარყოფითი, მაგრამ უმნიშვნელო იყო, რაც კვლავ შეიძლება მიუთითებდეს არა-ვალიდურობაზე. როდესაც საქმე „ოჯახის“ მნიშვნელობებს ეხება, ორივე ცვლადი მიუთითებს მოსალოდნელ მიმართულებაზე: უნივერსალისტი რესპონდენტები ნაკლებად, ხოლო კონსერვაციონისტი რესპონდენტები უფრო ხშირად აძლევენ ხმას ბრექსიტს ორივე ნიმუშში, მიუხედავად იმისა, რომ ეფექტი (ძალზე) მნიშვნელოვანია LR-ში, რაც შეიძლება მიუთითებდეს RR-ში მაჩვენებლების უფრო დაბალ მნიშვნელობაზე, მაგრამ ასევე, შეიძლება გამომდინარეობდეს ნიმუშის ძალიან მცირე ზომიდან. სოციალურ-დემოგრაფიული ცვლადების მიმართ ეფექტები შერეული იყო. ასაკმა და ეთნიკური უმცირესობისადმი კუთვნილებამ ორივე რეგიონში დაადასტურა მოლოდინი, რომ ხანდაზმული ადამიანები მაღალი ალბათობით ხმას ბრექსიტს მისცემდნენ ორივე რეგიონში, მიუხედავად იმისა, რომ ეფექტი მხოლოდ LR-სთვის არის მნიშვნელოვანი ($p < 0.001$). გარდა ამისა, უმცირესობის წარმომადგენლები ნაკლები ალბათობით მისცემდნენ ხმას ბრექსიტს ორივე რეგიონში, თუმცა, უმნიშვნელოდ. ამასთან, გავლენა განათლებისა და სქესის კუთხით არათანმიმდევრული იყო. უმაღლესი განათლების მქონე რესპონდენტებმა (ძალზე) მნიშვნელოვნად ნაკლები ალბათობით მისცეს ხმა ბრექსიტს, ვიდრე შედარებით დაბალი განათლების მქონე ადამიანებმა – თუმცა, ეფექტის ზომები კვლავ განსხვავებულია – ხოლო საშუალო განათლების მქონე პირები უფრო ხშირად ხმას აძლევდნენ ბრექსიტს, ვიდრე დაბალი განათლების მქონე რესპონდენტები LR-ში, რაც ნაკლებ სავარაუდოა RR-ის შემთხვევაში; აღნიშნული ა) შეიძლება მიუთითებდეს კონტექსტუალურ არა-ვალიდურობაზე და, ასევე, შეიძლება მიუთითებდეს მხოლოდ უმნიშვნელო სხვაობაზე დაბალი და საშუალო განათლების გავლენას შორის (Antonucci et al. 2017: 212), თუმცაღა, ეფექტები კვლავ უმნიშვნელოა. ბოლოს, ასევე, განსხვავებულია სქესის მიხედვით ზეგავლენა/ეფექტი: LR-ში ქალები (ოდნავ უმნიშვნელოდ) ნაკლებად აძლევდნენ ხმას ბრექსიტს, ვიდრე მამაკაცები, მაგრამ RR-ში ქალთა სქესის მხრიდან ხმის მიცემა (უმნიშვნელოდ) უფრო მეტად ხდებოდა.

ანალიზის დასკვნების კონსოლიდაციამდე და შესაძლო შედეგებისა და შემდგომი კვლევის შესაძლო ნაბიჯების დასახვამდე, აუცილებელია ყურადღება გავამახვილოთ გარკვეულ შენიშვნებზე მოდელის საერთო ხარისხთან დაკავშირებით. ორივე მოდელმა გაიარა შესაბამისობის ტესტები, რაც მოდელის სწორ სპეციფიკაციაზე მიუთითებს. მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ კვლევის წრფივი რეგრესია არ საჭიროებს ჰომოსკედასტურობას და არ განიცდის ავტო-კორელაციას, იგი მაინც მოითხოვს მულტი-კოლინეარულობის ტესტირებას, რაც ძალზე მწირად იყო წარმოდგენილი ეთნიკური უმცირესობების ცვლადის ჩართვის გამო. ვინაიდან მნიშვნელობები არცთუ ძლიერ აღემატებოდა ზღურბლს, მაინც აუცილებელი იყო მოდელის კარგად მორგება, ხოლო ხარვეზების შემთხვევაში, ეს ხარვეზები უნდა ყოფილიყო იმდენად უმნიშვნელო, რომ ხელი არ შეეშალა წარდგენილი შედეგებისთვის.

დასკვნა

წინამდებარე სტატიის კვლევის მიზანს წარმოადგენდა ბრექსიტის მხარდაჭერის დეტერმინანტთა ზეგავლენის შესაძლო ცვალებადობის გაშუქება “გასვლის” და “დარჩენის” მომხრე რეგიონებს შორის. მოცემულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, პირველ ნაწილში გამოიკვეთა განსხვავებები ამ რეგიონებს – ერთის მხრივ ლონდონი, შოტლანდია და ჩრდილოეთ ირლანდია და მეორე მხრივ, უელსი + გაერთიანებული სამეფოს დანარჩენ ნაწილები – შორის. მეორე ნაწილში განხილულ იქნა ზოგიერთი ყველაზე ცნობილი თეორიული მიდგომა და მათ შედეგად მიღებული დეტერმინანტები, რომლებიც საფუძვლად დაედო ემპირიულ ანალიზს. შემდგომ გამოსაკვლევი გამოცანა თავსატეხი (ფაზლი) დეტალურად იქნა განხილული შესაძლო განსხვავებების განმარტების გზით ა) დეტერმინანტების განაწილება და ბ) აღნიშნული დეტერმინანტების შესაძლო განსხვავებულ ეფექტებს შორის რეგიონებში. ამასთან, წარმოდგენილ იქნა მთავარი თეზისი: „ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორებს აქვთ

კონტექსტუალური დასაბუთება. ეს ნიშნავს, რომ ისინი თავიანთ ეფექტებში არ ავლენენ არსებით განსხვავებებს “გასვლის” და “დარჩენის” მომხრე რეგიონებს შორის“, რაც შემდგომში (ძირითადად) უარყოფილ იქნა მრავალ-ფაქტორიანი ანალიზით. შერჩევის სტრატეგიისა და კვლევის დიზაინის დეტალების დაზუსტების შემდეგ გაანალიზდა ვარიაციები განმსაზღვრელი ფაქტორების განაწილებასა და ზეგავლენაში.

ბოლო ნაწილში აღწერილობითი ანალიზის მეშვეობით ნაჩვენებია იქნა, რომ განმსაზღვრელი ფაქტორების განაწილება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა რეგიონებს შორის, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ შესაძლოა, ეს განსხვავება იყოს მიზეზი ბრექსიტის კენჭისყრის განსხვავებული შედეგებისა.

ამასთან, მრავალ-ვარიანტულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ მიუხედავად ორივე რეგიონში ზოგიერთი დეტერმინანტის ერთგვაროვნებისა, მაინც აღინიშნებოდა შესამჩნევი განსხვავებები მნიშვნელოვნების დონეების, ეფექტის მიმართულებების და კოეფიციენტების ზომების კუთხით, რომლებიც ნიმუშების მიხედვით იცვლებოდა. ამგვარად, ეს შედეგები მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ შესაძლოა, სულაც არ არის აუცილებელი კონტექსტუალური ვალიდურობის წარმოდგენა, როდესაც საქმე ეხება ინდივიდუალური დონის განმსაზღვრელ ფაქტორებს. მიუხედავად ამისა, ამ სტატიის კვლევის დიზაინის ძირითადი შეზღუდვები, რომლებიც დაწვრილებით იქნა აღწერილი ზემოთ, განუზოგადებელ შედეგებსა და კვლევით მიზნებთან კომბინაციაში მიუთითებს, რომ ყველა შედეგი დიდი სიფრთხილით უნდა იქნას ინტერპრეტირებული და განხილული, როგორც მხოლოდ ძირითადი ამოსავალი წერტილი შემდგომი კვლევისთვის. იმის გათვალისწინებით, რომ „რამდენიმე მეცნიერმა ბრექსიტი განმარტა, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წარუმატებლობის მაგალითი“ (Betti 2021: 78), და იმის ფონზე, რომ ეს ანალიზი (ისევე, როგორც სხვა პუბლიკაციების უმეტესობა) არ განიხილავს გამოწვევით იმ პირებს, რომელთაც არ მიუციათ ხმა საკუთარი ჯგუფის სახით (de Ruyter et al. 2021: 78), თვისებრივი მეთოდოლოგია წარმოგვიდგება, როგორც იმედის მომცემი ამოსავალი წერტილი ზოგადად დეტერმინანტების ზეგავლენის პერსპექტივის და კონკრეტულად კონტექსტუალური ვალიდურობის გასაფართოებლად.

გარდა ამისა, შემდგომი კვლევის შესაძლო ამოსავალი წერტილი შეიძლება იყოს პანელური ანალიზი და რეგიონების მიხედვით დამატებითი შერჩევები უფრო ზუსტი მონაცემების შესაგროვებლად, რაც სცილდება ამ სტატიის ფარგლებს და საშუალებას იძლევა მივიღოთ ლიტერატურაში შემოთავაზებული დეტერმინანტების კონტექსტუალური (არა) ვალიდურობის უფრო მკაფიო ემპირიული მტკიცებულება. აქ, ასევე, მიზანშეწონილია მეტი ყურადღება გამახვილდეს ჩრდილოეთ ირლანდიის ძალზე ხშირად უგულვებელყოფილ შემთხვევაზე.

დასასრულს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ სტატიამ ნათელი მოჰფინა ბრექსიტის მხარდაჭერის განმსაზღვრელ ფაქტორების კონტექსტუალური (არა) ვალიდურობის საკითხს, იგი მხოლოდ საფუძველს წარმოადგენს შემდგომი კვლევისთვის.

ბიბლიოგრაფია

- Abreu, Maria, and Özge Öner. 2020. “Disentangling the Brexit Vote: The Role of Economic, Social and Cultural Contexts in Explaining the UK’s EU Referendum Vote.” *Environment and Planning A: Economy and Space* 52 (7): 1434–56. <https://doi.org/10.1177/0308518X20910752>.
- Alabrese, Eleonora, Sascha O. Becker, Thiemo Fetzer, and Dennis Novy. 2019. “Who Voted for Brexit? Individual and Regional Data Combined.” *European Journal of Political Economy* 56 (January): 132–50. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.002>.
- Alaimo, Leonardo S., and Luigi M. Solivetti. 2019. “Territorial განმსაზღვრელი ფაქტორის of the Brexit Vote.” *Social Indicators Research* 144 (2): 647–67. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02066-3>.
- Antonucci, Lorenza, Laszlo Horvath, Yordan Kutiyski, and André Krouwel. 2017. “The Malaise of the Squeezed Middle: Challenging the Narrative of the ‘Left behind’ Brexiter.” *Competition & Change* 21 (3): 211–29. <https://doi.org/10.1177/1024529417704135>.
- Ariely, Gal, and Eldad Davidov. 2011. “Can We Rate Public Support for Democracy in a Comparable Way? Cross-National Equivalence of Democratic Attitudes in the World Value Survey.” *Social Indicators Research* 104 (2): 271–86. <https://doi.org/10.1007/s11205-010-9693-5>.

- Arnorsson, Agust, and Gylfi Zoega. 2018. "On the Causes of Brexit." *European Journal of Political Economy* 55 (December): 301–23. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.02.001>.
- BBC. 2016. "EU Referendum Results." 2016. https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results.
- Becker, Sascha O, and Thiemo Fetzer. 2017. "Does Migration Cause Extreme Voting?," 77.
- Becker, Sascha O, Thiemo Fetzer, and Dennis Novy. 2017. "Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis." *Economic Policy* 32 (92): 601–50. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix012>.
- Betti, Andrea. 2021. "Examining Brexit: Level of Analysis and Explanations." *Comillas Journal of International Relations*, no. 21 (July): 071–089. <https://doi.org/10.14422/cir.i21.y2021.004>.
- Carl, Noah, James Dennison, and Geoffrey Evans. 2019. "European but Not European Enough: An Explanation for Brexit." *European Union Politics* 20 (2): 282–304. <https://doi.org/10.1177/1465116518802361>.
- Carreras, Miguel, Yasemin Irepoglu Carreras, and Shaun Bowler. 2019. "Long-Term Economic Distress, Cultural Backlash, and Support for Brexit." *Comparative Political Studies* 52 (9): 1396–1424. <https://doi.org/10.1177/0010414019830714>.
- Clarke, Harold D., Matthew Goodwin, and Paul Whiteley. 2017. "Why Britain Voted for Brexit: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote." *Parliamentary Affairs* 70 (3): 439–64. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx005>.
- Colantone, Italo, and Piero Stanig. 2018. "Global Competition and Brexit." *American Political Science Review* 112 (2): 201–18. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>.
- Crescenzi, Riccardo, Marco Di Cataldo, and Alessandra Faggian. 2018. "Internationalized at Work and Localistic at Home: The 'Split' Europeanization behind Brexit." *Papers in Regional Science* 97 (1): 117–32. <https://doi.org/10.1111/pirs.12350>.
- Curtice, John. 2017. "Why Leave Won the UK's EU Referendum." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55 (S1): 19–37. <https://doi.org/10.1111/jcms.12613>.
- Dennison, James, Eldad Davidov, and Daniel Seddig. 2020. "Explaining Voting in the UK's 2016 EU Referendum: Values, Attitudes to Immigration, European Identity and Political Trust." *Social Science Research* 92 (November): 102476. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2020.102476>.
- Dorling, Danny. 2016. "Brexit: The Decision of a Divided Country." *BMJ* 354 (July): i3697. <https://doi.org/10.1136/bmj.i3697>.
- Eichenberg, Richard C., and Russell J. Dalton. 1993. "Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration." *International Organization* 47 (4): 507–34.
- European Social Survey. 2016. "ESS Codebook, ESS8-2016 Ed. 1.1." Codebook. European Social Survey. https://www.europeansocialsurvey.org/docs/round8/survey/ESS8_appendix_a7_e01_1.pdf.
- Favell, Adrian, and Roxana Barbulescu. 2018. "Brexit, 'Immigration' and Anti-Discrimination." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.
- Fidrmuc, Jan, Martin Hulényi, and Cigdem Börke Tunalı. 2016. "Money Can't Buy EU Love: European Funds and the Brexit Referendum." SSRN Scholarly Paper ID 2866927. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2866927>.
- Flinders, Matthew. 2018. "The (Anti-)Politics of Brexit." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.
- Fox, Stuart. 2021. "Political Alienation and Referendums: How Political Alienation Was Related to Support for Brexit." *British Politics* 16 (1): 16–35. <https://doi.org/10.1057/s41293-020-00134-8>.
- Garretsen, Harry, Janka I Stoker, Dimitrios Soudis, Ron L Martin, and Peter Jason Rentfrow. 2018. "Brexit and the Relevance of Regional Personality Traits: More Psychological Openness Could Have Swung the Regional Vote." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 165–75. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx031>.
- Garry, John, Brendan O'Leary, Kevin McNicholl, and James Pow. 2021. "The Future of Northern Ireland: Border Anxieties and Support for Irish Reunification under Varieties of UKexit." *Regional Studies* 55 (9): 1517–27. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1759796>.
- Goodwin, Matthew, and Oliver Heath. 2016a. "The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result." *The Political Quarterly* 87 (3): 323–32. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12285>.
- . 2016b. "Brexit Vote Explained: Poverty, Low Skills and Lack of Opportunities." Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-opportunities>.
- Gormley-Heenan, Cathy, and Arthur Aughey. 2017. "Northern Ireland and Brexit: Three Effects on 'the Border in the Mind.'" *The British Journal of Politics and International Relations* 19 (3): 497–511. <https://doi.org/10.1177/1369148117711060>.

- Green, Jane, and Rosalind Shorrocks. 2021. "The Gender Backlash in the Vote for Brexit." *Political Behavior*, April. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09704-y>.
- Halikiopoulou, Daphne, and Tim Vlandas. 2018. "Voting to Leave: Economic Insecurity and the Brexit Vote." In , edited by Benjamin Leruth, Nicholas Startin, and Simon Usherwood, 444–55. Abindon: Routledge. <https://centaur.reading.ac.uk/68822/>.
- Hanel, Paul H. P., and Lukas J. Wolf. 2020. "Leavers and Remainers after the Brexit Referendum: More United than Divided after All?" *British Journal of Social Psychology* 59 (2): 470–93. <https://doi.org/10.1111/bjso.12359>.
- Harkness, Janet A., Peter Ph Mohler, and Fons J. R. van de Vijver. 2003. "Comparative Research." In *Cross-Cultural Survey Methods*, 1st ed., 3–19. Wiley Series in Survey Methodology. Hoboken, NJ: J. Wiley.
- Hayes, Zachary. 2018. "Politics of the Global Economy 'Brexit.'" *Pepperdine Policy Review* 10 (1). <https://digitalcommons.pepperdine.edu/ppr/vol10/iss1/4>.
- Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, Robert Liñeira, Roger Scully, Daniel Wincott, and Richard Wyn Jones. 2016. "England, Englishness and Brexit." *The Political Quarterly* 87 (2): 187–99. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12262>.
- Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, Dan Wincott, and Richard Wyn Jones. 2017. "How Brexit Was Made in England." *The British Journal of Politics and International Relations* 19 (4): 631–46. <https://doi.org/10.1177/1369148117730542>.
- Henderson, Ailsa, Ed Gareth Poole, Richard Wyn Jones, Daniel Wincott, Jac Larner, and Charlie Jeffery. 2021. "Analysing Vote-Choice in a Multinational State: National Identity and Territorial Differentiation in the 2016 Brexit Vote." *Regional Studies* 55 (9): 1502–16. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1813883>.
- Hobolt, Sara B. 2016. "The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent." *Journal of European Public Policy* 23 (9): 1259–77. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225785>.
- Kaufmann, Eric. 2016. "It's NOT the Economy, Stupid: Brexit as a Story of Personal Values." *British Politics and Policy at LSE* (blog). July 7, 2016. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/personal-values-brexit-vote/>.
- Keating, Michael. 2018. "Brexit and Scotland." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.
- Kuran, Timur. 1995. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification* by Timur Kuran. Harvard University Press.
- Lee, Neil, Katy Morris, and Thomas Kemeny. 2018. "Immobility and the Brexit Vote." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 143–63. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx027>.
- Liberini, Federica, Andrew J. Oswald, Eugenio Proto, and Michela Redoano. 2017. "Was Brexit Caused by the Unhappy and the Old?" SSRN Scholarly Paper ID 3045756. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3045756>.
- Manners, Ian. 2018. "Political Psychology of European Integration: The (Re)Production of Identity and Difference in the Brexit Debate." *Political Psychology* 39 (6): 1213–32. <https://doi.org/10.1111/pops.12545>.
- McCrone, David. 2017. "Explaining Brexit North and South of the Border." *Scottish Affairs* 26 (4): 391–410. <https://doi.org/10.3366/scot.2017.0207>.
- . 2019. "Who's European? Scotland and England Compared." *The Political Quarterly* 90 (3): 515–24. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12702>.
- McEwen, Nicola. 2018. "Brexit and Scotland: Between Two Unions." *British Politics* 13 (1): 65–78. <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0066-4>.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>.
- Murphy, Mary C. 2016. "The EU Referendum in Northern Ireland: Closing Borders, Re-Opening Border Debates." *Journal of Contemporary European Research* 12 (4). <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/820>.
- Rogaly, Ben. 2019. "Brexit Writings and the War of Position over Migration, 'Race' and Class." *Environment and Planning C: Politics and Space* 37 (1): 28–40. <https://doi.org/10.1177/0263774X18811923f>.
- Ruyter, Alex de, David Hearne, Syed Mansoob Murshed, Geoff Whittam, and Dennis Aguma. 2021. "Beyond Remain vs. Leave: Understand Changing Voter Perceptions and Attitudes towards Populism—Evidence from Scotland and the West Midlands." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14 (3): 507–27. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab019>.
- Schwartz, Shalom, Jan Cieciuch, Michele Vecchione, Eldad Davidov, Ronald Fischer, Constanze Beierlein, Alice Ramos, et al. 2012. "Refining the Theory of Basic Individual Values." *Journal of Personality and Social Psychology* 103 (July): 663–88. <https://doi.org/10.1037/a0029393>.

Tubadji, Annie, Thomas Colwill, and Don Webber. 2021. "Voting with Your Feet or Voting for Brexit: The Tale of Those Stuck Behind." *Regional Science Policy & Practice* 13 (2): 247-77. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12387>.

Van de Vyver, Julie, Ana C. Leite, Dominic Abrams, and Sally B. Palmer. 2018. "Brexit or Bremain? A Person and Social Analysis of Voting Decisions in the EU Referendum." *Journal of Community & Applied Social Psychology* 28 (2): 65-79. <https://doi.org/10.1002/casp.2341>.

Vijver, Fons J. R. van de. 2003. "Bias and Equivalence: Cross-Cultural Perspectives." In *Cross-Cultural Survey Methods*, 1st ed., 143-55. Wiley Series in Survey Methodology. Hoboken, NJ: J. Wiley.

Vines, Emma, and David Marsh. 2018. "Anti-Politics: Beyond Supply-Side versus Demand-Side Explanations." *British Politics* 13 (4): 433-53. <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0053-9>.

Virdee, Satnam, and Brendan McGeever. 2018. "Racism, Crisis, Brexit." *Ethnic and Racial Studies* 41 (10): 1802-19. <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1361544>.

Wellings, Ben. 2018. "Brexit and English Identity." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.

Wilson, Thomas M. 2020. "Fearing Brexit: The Changing Face of Europeanization in the Borderlands of Northern Ireland." *Ethnologia Europaea* 50 (2). <https://doi.org/10.16995/ee.1048>.

დანართი

ცვლადების-ოპერაციონალიზაციის ცხრილი

ცვლადი	აღწერა/საწყისი განაცხადი	სიდიდე	
ხმის მიცემა ბრექსიტის რეფერენდუმზე	ხმის მიცემა ევროკავშირის რეფერენდუმზე	0 = დარჩენა 1 = გასვლა/ მონანიღობის მიუღებლობა	დამოკიდებული ცვლადი
ანტი-იმიგრაციული განწყობა	ცვლადი წარმოადგენს ინდექს-ცვლადს, იგი შექმნილია სამი ცვლადის საშუალო მნიშვნელობებიდან, რომელიც აფასებს რესპონდენტთა დამოკიდებულებას დიდ ბრიტანეთში სხვადასხვა ტიპის ემიგრანტთა შემოშვების მიმართ	1 – 4 (12 კატეგორია)	განმსაზღვრელი ფაქტორი
პოლიტიკოსებისადმი ნდობა		0 (აბსოლუტური უნდობლობა) – 10 (სრული ნდობა)	განმსაზღვრელი ფაქტორი
NHS მდგომარეობა	ჯანდაცვის სერვისების მდგომარეობა ქვეყანაში დღეს	0 (უაღრესად ცუდი) – 10 (უაღრესად კარგი)	განმსაზღვრელი ფაქტორი
სუბიექტური ეკონომიკური შეფასებები	დამოკიდებულება ოჯახის შემოსავალთან დაკავშირებით დღესდღეობით	1 = კომფორტულად ცხოვრება დღევანდელი შემოსავლით 2 = უმკლავდება არსებული შემოსავლით 3 = რთულია ამჟამინდელი შემოსავლით 4 = ძალზე რთულია ამჟამინდელი შემოსავლით	განმსაზღვრელი ფაქტორი

ცხოვრებით კმაყოფილება	რამდენად კმაყოფილი ვარ ცხოვრებით, მთლიანობაში	0 (უაღრესად უკმაყოფილო) – 10 (უაღრესად კმაყოფილი)	განმსაზღვრელი ფაქტორი
უნივერსალიზმი	ცვლადი შეიქმნა ფაქტორული ანალიზის მეშვეობით პრომაქს როტაციით – ცვლადების – „მნიშვნელოვანია ადამიანებისადმი თანაბარი მოპყრობა და თანაბარი შესაძლებლობები“, „მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ადამიანების გაგება“ და „მნიშვნელოვანია ბუნებასა და გარემოზე ზრუნვა“ – ფაქტორზე დატვირთვით.	-4.03 (ყველაზე დაბალი) – 1.51 (ყველაზე მაღალი)	განმსაზღვრელი ფაქტორი
კონსერვაციონიზმი	ცვლადი შეიქმნა ფაქტორული ანალიზის მეშვეობით პრომაქს როტაციით შემდეგი ცვლადებით: „მნიშვნელოვანია ტრადიციებისა და ადათ-წესების დაცვა“, „მნიშვნელოვანია სწორად მოქცევა“, „მნიშვნელოვანია, გააკეთო ის, რასაც ამბობენ და დაიცვა წესები“, „მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობა არის ძლიერი და უზრუნველყოს უსაფრთხოება“ და „მნიშვნელოვანია უსაფრთხო გარემოში ცხოვრება“	-3.3 (ყველაზე დაბალი) – 1.76 (ყველაზე მაღალი)	განმსაზღვრელი ფაქტორი
ასაკი		18 წლამდე ასაკის პირები გამოირიცხება	განმსაზღვრელი ფაქტორი
განათლება	ცვლადის კოდირების შეცვლა ხდება სამ კატეგორიად ISCED დონის მიხედვით	0 = დაბალი 1 = საშუალო 2 = მაღალი	განმსაზღვრელი ფაქტორი
ეთნიკური უმცირესობისადმი კუთვნილება		1 = დიახ 2 = არა	განმსაზღვრელი ფაქტორი
სქესი		1 = მამრ. 2 = მდედრ.	განმსაზღვრელი ფაქტორი

აღწერილობითი ანალიზი

ცხრილი #2: გასვლისა და დარჩენის მხარდამჭერი ხმების განაწილება (%) რეგიონებში

	დარჩენის მომხრე რეგიონები	გასვლის მომხრე რეგიონები
ხმა გასვლის სასარგებლოდ	43%	58%
ხმა დარჩენის სასარგებლოდ	57%	42%

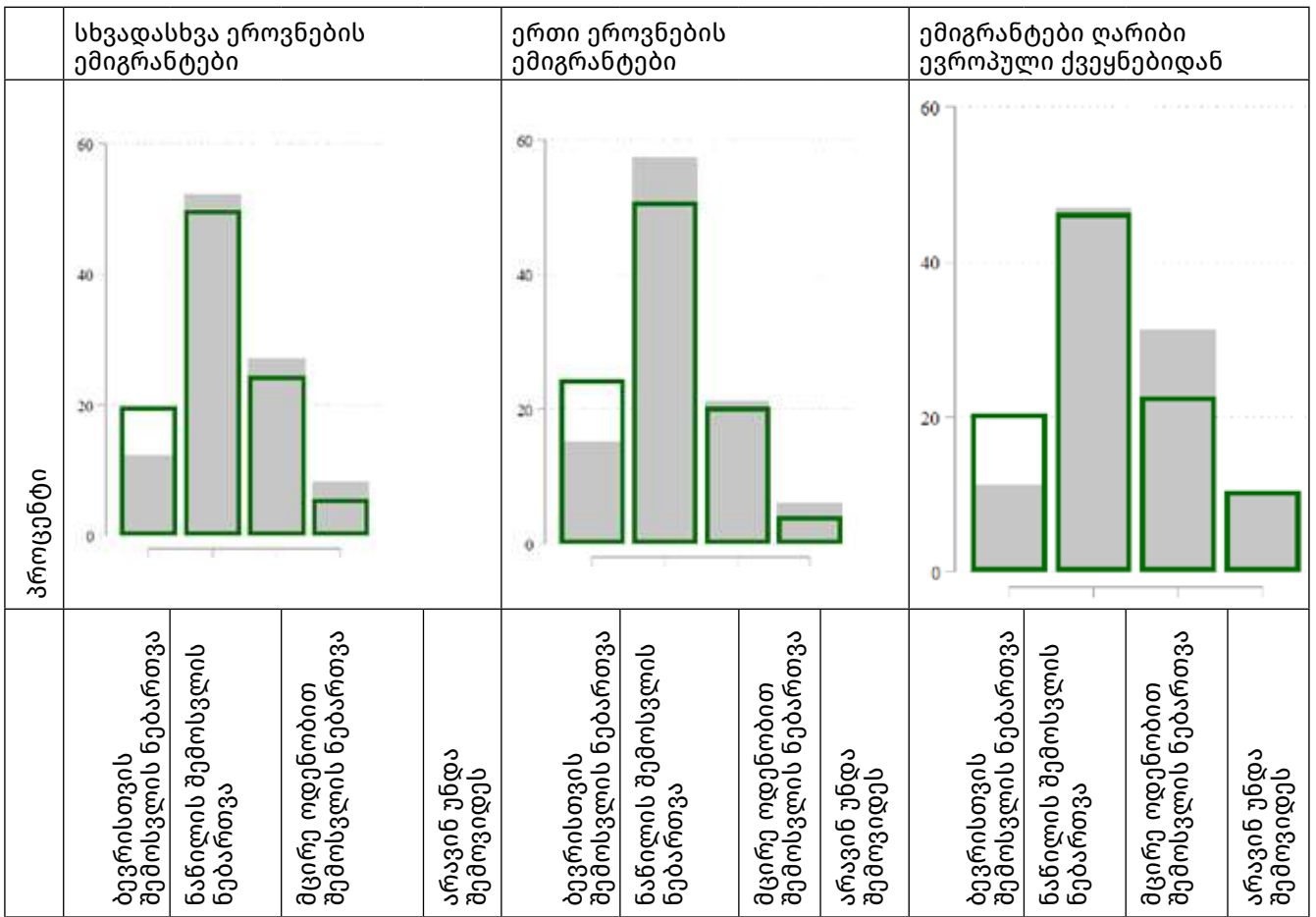
ცხრილი #3: საშუალო მნიშვნელობების განსხვავებები და Wald ტესტით კორექტირებული მნიშვნელობის დონე

ცვლადი	საშუალო სიდიდე
ანტი-იმიგრაციული განწყობა	2.073924 (RR) 2.251754 (LR)
p-სიდიდე	0.0019
პოლიტიკოსებისადმი ნდობა	3.860126 (RR) 3.75137 (LR)
p-სიდიდე	0.502
NHS მდგომარეობა	5.797311 (RR) 5.781323 (LR)
p-სიდიდე	0.92
სუბიექტური ეკონომიკური შეფასებები	1.609177 (RR) 1.692878 (LR)
p-სიდიდე	0.088
ცხოვრებით კმაყოფილება	7.348515 (RR) 7.341057 (LR)
p-სიდიდე	0.95
უნივერსალიზმი	.0777209 (RR) -.0262592 (LR)
p-სიდიდე	0.077
კონსერვაციონიზმი	-.027849 (RR) -.0550496 (LR)
p-სიდიდე	0.656
განათლება	1.186624 (RR) 1.128859 (LR)
p-სიდიდე	0.376
ეთნიკური უმცირესობისადმი კუთვნილება	1.843879 (RR) 1.90999 (LR)

p-სიდიდე	0.014
სქესი	1.503451 (RR) 1.51351 (LR)
p-სიდიდე	0.783

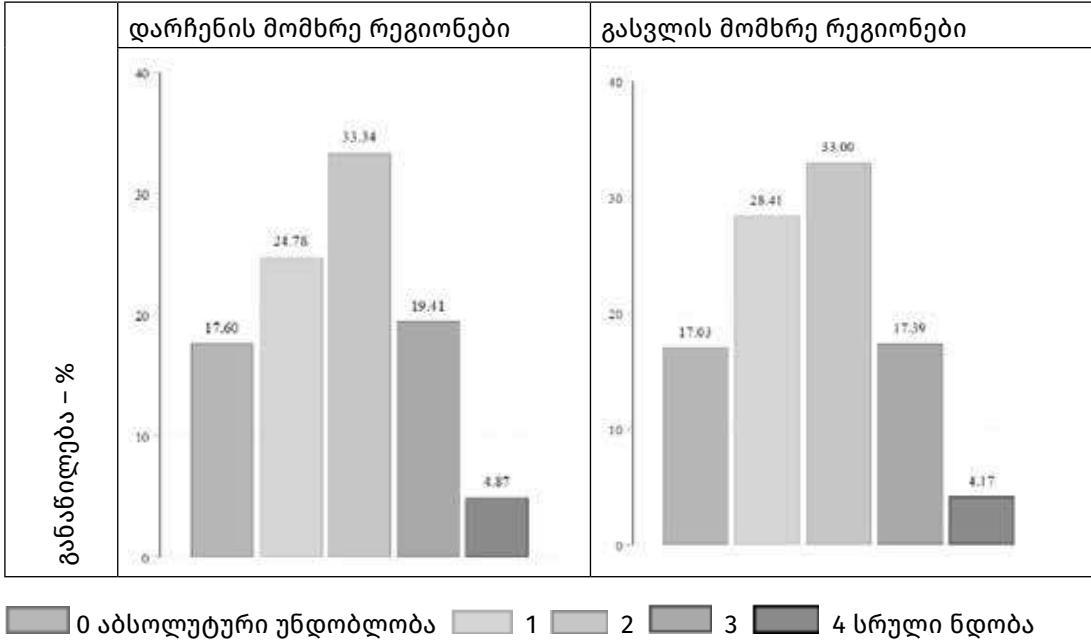
შედეგების გრაფიკული გამოსახულება

დიაგრამა #1: იმიგრაციისადმი დამოკიდებულება

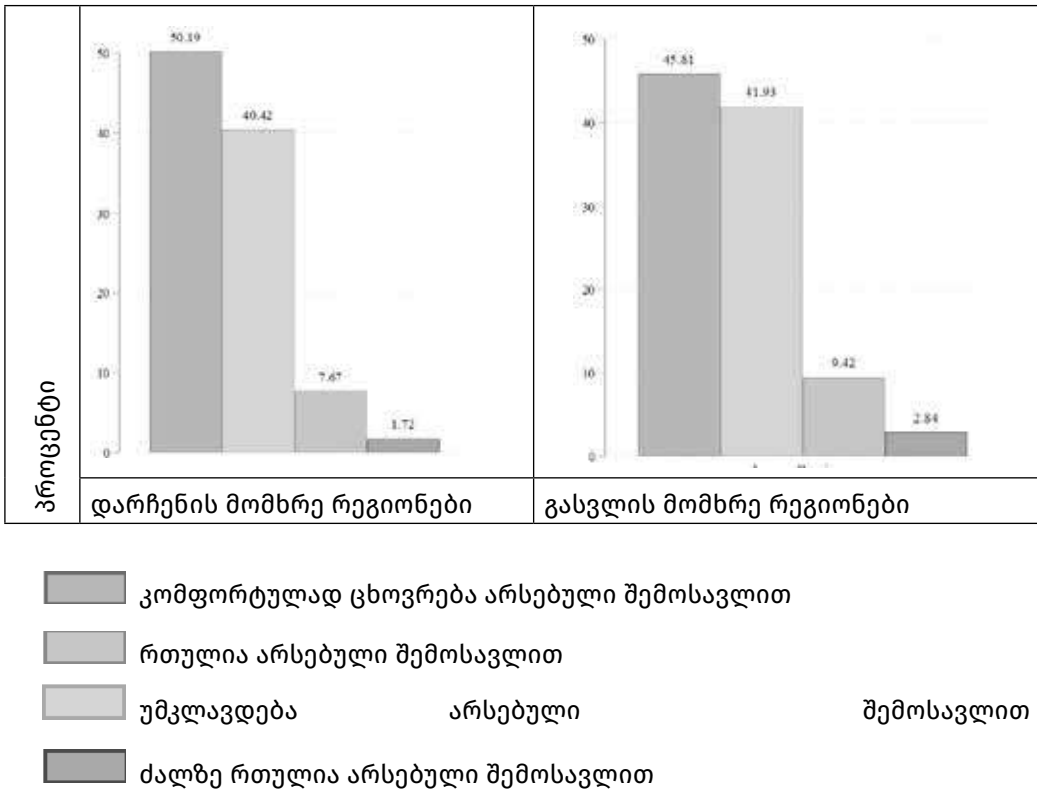


გასვლის მომხრე რეგიონი
დარჩენის მომხრე რეგიონი

დიაგრამა # 2: ნდობა პოლიტიკოსთა მიმართ



დიაგრამა #3: სუბიექტური ეკონომიკური მდგომარეობა



Florian Oliver Binder¹

VARIATION IN DETERMINANTS OF SUPPORT FOR BREXIT – AN EXPLORATIVE STUDY OF ‘LEAVE’ & ‘REMAIN’ REGIONS

Abstract

This article aims to shed light on the possibility of individual level determinants of voting for ‘Leave’ in the Brexit referendum displaying varying influence in regions that voted for leave or remain.

The effect of various factors influencing voters’ decisions has been thoroughly researched in the past years, with explanations around attitudes towards immigration, the domestic & personal situation, values, and socio-demography at the forefront. However, the scholarship has – with some important exceptions – ignored the possibility that the strength and accuracy of these explanations could vary, bringing their contextual validity, i.e. the equivalent influence of the determinants for support for Brexit across contexts, into question. Therefore, this article addresses the question of *how determinants of support for Brexit vary between "Leave" & "Remain" regions*. The focus here is on Scotland, Northern Ireland and London as the ‘Remain’ regions and Wales as well as the rest of the UK as the ‘Leave’ regions. Through a descriptive analysis of the distribution of factors between regions (descriptive) and logistical survey regression investigating the variance of determinants’ influence on voting decisions, some empirical evidence is produced that points towards the possibility of determinants not possessing contextual validity.

While the descriptive analysis shows how most of the determinants are significantly differing in their distribution across respondents, the multivariate analysis shows that they displayed different effects in the two samples. Nonetheless, this article only presents a very basic starting point for much-needed further research that should employ more sophisticated methodology and sampling.

Keywords: Brexit, United Kingdom, contextual validity, anti-immigration sentiments, left-behind

Introduction

On 24 July 2016, people across Europe, particularly in the United Kingdom, woke up to a changed political reality. Almost 52% of voters had chosen in favour of the UK leaving the European Union (Dennison et al. 2020: 1).

Very quickly, the media “produced correlations between selected variables and the referendum result” (Becker et al. 2017: 604) while it took the scholarship longer to produce comprehensive analyses, as ‘Brexit’ was regarded as a challenge “to our theoretical understanding of how voters’ attitudes towards the EU are shaped” (Curtice 2017: 19). Therefore, the referendum has become “one of the most interesting challenges for both theorists of International Relations and Political Scientists” (Betti 2021: 72). However, while possible explanations for the referendum result have been investigated in great detail (see for instance: Dennison et al. 2020; Halikiopoulou/Vlandas 2018; Hobolt 2016), not all of the UK voted to leave. Here, possible differences between the regions that voted *remain* and the ones that voted *leave* have been borderline neglected, with only a couple of researchers addressing this gap in the literature (Henderson et al. 2021).

The aim of this article is therefore to further fill this research gap by answering the question of “*how do determinants of support for Brexit vary between "Leave" & "Remain" regions?*”

The article is structured as follows. The first part introduces the perceived similarities and differences between what will subsequently be called Leave regions (LR) and Remain regions (RR), as well as the caveats

¹ The paper had been created within the frames of the courses on the “EU Governance and Policy-making process; & Theories of European Integration” offered by the Director of the Institute for European Studies Nino Lapiashvili within the frames of the English –taught interdisciplinary Master’s Programme in European Studies at Ivane Javakishvili Tbilisi State University. E-mail: florian.binder@uni-potsdam.de, binder3@uni-potsdam.de

and problems that many current analyses of Brexit face/have faced. The second part details the theoretical approaches utilized and outlines the explorative puzzle under investigation – the possible variation of determinants – introducing the main proposition under investigation accompanied by some assumptions and expectations. Next, in the third part, the research design chosen is discussed in further detail. Subsequently the proposition is reviewed in light of the descriptive and multivariate analyses. Lastly, these results are summarized in a conclusion, the research question is answered and next steps for further research are proposed.

‘Leave’ & ‘Remain’ Regions – Differences between London, Northern Ireland, Scotland, and the Rest of the UK

While the United Kingdom overall voted to leave the European Union, three ‘regions’² – Scotland, Northern Ireland and London – opted to remain to varying degrees.³ As there is “no single UK people or demos, nor is there shared telos” (Keating 2018: 40), these differences in results are only somewhat surprising (McCrone 2017: 392). However, it is still essential to further elaborate on these differences and how they might be related to the differing results in the referendum or at least might have affected the influence of the determinants outlined in the next section.

First, in Northern Ireland and Scotland, different issues might have been at the forefront of the referendum campaign, with a notable difference between Scotland and England being, for instance, the “salience of the issue of migration and free movement” (ibid.: 42). Out of all three regions making up the ‘Remain’ part, Scotland has been investigated most thoroughly. Here, some authors suggest that the results were “especially striking” and different “than might have been expected” given the socio-demographic make-up of the territory (Goodwin/Heath 2016a), with communities similar to their counterparts in England voting in a different way (de Ruyter et al. 2021: 508). Still, at least in the case of Scotland, others argue that the different outcome was not “driven by a different set of socio-demographic factors” (McCrone 2019: 515).

Additionally, in Northern Ireland, concerns about the border with the Republic of Ireland and a rekindling of the ‘Troubles’ overshadowed the Brexit debate (Garry et al. 2021; Wilson 2020), producing a “less hostile referendum campaign than was evident across other parts of the UK” (Murphy 2016: 846). This in turn, could then also have led to differences in the influence of the determinants for supporting Brexit outlined in the next section.

When it comes to London, the main difference to the ‘Leave’ regions of the UK can be found in economic and cultural spheres (Carreras et al. 2019: 1400f). Here, the highest shares of ‘Remain’ votes in any UK-wide district could be found (McEwen 2018: 67), which could be strongly related to the city’s connection with, and dependence on, the EU (Colantone/Stanig 2018: 6f). Therefore, all three RR seem to have had slightly varying differences in comparison to the LR, which has thus led to the conclusion in the literature that “it was in England outside London where the decision to leave the EU was made” (Arnorsson/Zoega 2018: 2).

Construct Bias, Concept Bias, Context Validity, Determinants & Support for Brexit

The existence of multiple (possible) differences between the LR and RR already alludes to the often-ignored problem facing the scholarship around explanations for the outcome of the Brexit vote. These caveats – construct bias and content bias – are in the following subsumed under what I term **context validity**. First, construct bias “occurs when the construct measured is not identical across groups” (van de Vijver 2003: 145) and concept bias where “nonidentity of theoretical concepts across cultural groups” (Harkness et al. 2003: 13) is present.

As has been shown in the previous section, these two possible problems in the analysis of the outcome of the referendum have so far been only very rarely investigated (for an important exception see: Henderson et al. 2021) and are bordering on neglected. While both construct and concept bias represent different phenomena, they are closely related and frequently connected, stemming from the same root.⁴ Therefore, in this article,

² As it is merely an “overseas territory” Gibraltar is excluded in this article.

³ Scotland: 62%, Northern Ireland: 55.8%, London: 59.9% (BBC 2016).

⁴ Or more specifically, construct bias may often result out of concept bias.

for reasons of practicality, both problems are subsumed under one term. Furthermore, both are related to the overarching concept of *measurement* validity and its sub concepts (Toshkov 2016: 117ff) – referring to the fact that the presence of one or both problems could lead to concepts no longer measuring what they are operationalized or conceptualized to measure.

Additionally, because the division of the two ‘groups’ under investigation here – LR and RR – is exclusively guided by their political (and spatial) *context*, the term ‘group’ as included in the definitions above is treated as analogous to ‘context’.⁵

Hence, **context or contextual validity** in this article refers to the equivalent influence of the determinants for support for Brexit across contexts – here the LR and RR in the UK – argued to have been neglected by the current literature and requiring more investigation, especially because “guaranteeing that the measurement of relevant constructs is invariant [...] constitutes a central concern when applying theories and instruments across different contexts” (Ariely/Davidov 2011: 272). The following section therefore introduces these theoretically-grounded determinants and further details the puzzle under investigation.

Theoretical Approach(es)

Considering the aforementioned goal of this article – to investigate the contextual variation of determinants of support for Brexit – given that “explanations of variation in individual-level voting behaviour” (Dennison et al. 2020: 2) are among the most-well developed (*ibid.*), the theoretical approaches utilized in this article and the determinants resulting from them are among those most prominent in the literature. However, the fact that I only focus on the individual level of course means that I cannot investigate other-level factors (see for instance: Becker et al. 2017; Carreras et al. 2019; Colantone/Stanig 2018). Still, the explorative nature of this article and the aforementioned popularity of individual-level determinants justify this decision. Furthermore, it is important to note that much of the literature indicates that many of the determinants argued to have influenced the decision to vote Leave are interconnected (Carreras et al. 2019), which however does not hinder the aim of this article, as it does not make any claims about the scale of importance of determinants *per se*, but focuses on (possible) regional variation.

Determinants of Support for Brexit

Attitudes – Immigration

One important determinant are anti-immigration sentiments – directed at both EU and ‘third country’ migrants (Favell/Barbulescu 2018: 118) – which are seen as one of the main drivers of the ‘Leave’ vote, as immigration was “a central topic throughout the Brexit campaign” (Alaimo/Solivetti 2019: 651). Therefore, the “importance of attitudes to immigration in the Brexit vote” (Dennison et al. 2020: 2), has been shown to be one of the key determinants of support for supranational integration in general (*ibid.*) and in turn for leaving the European Union. While the actual number of migrants in communities has been shown to **not** have a substantial effect (Goodwin/Heath 2016a: 328), the focus here is on **attitudes** towards migration and not **actual** migration. The reason for this is the salience of ‘problems’ arising from ‘mass immigration’ in the agitation for Leave and the strong association between negative attitudes and the subsequent pro-Brexit vote (Becker/Fetzer 2017; de Ruyter et al. 2021: 509).

Domestic Situation – Trust & (Political) Satisfaction

While identity and immigration have been focal points in the debates around Brexit, many scholars have also pointed towards another group of determinants argued to have influenced the decision of voters. Subsumed here under ‘domestic (political) situation’, these determinants focus mostly feelings of “anti-politics” (Flinders 2018), very often including trust in politicians,⁶ as well as satisfaction with domestic politics. While ‘anti-politics’

⁵ This means that construct bias could for instance occur if the measurement is not identical across contexts.

⁶ Here as a subset of debates around populism (see for instance: Arnorsson/Zoega 2018)

is not a new problem, it is “one which is increasing, with disaffection with politics as it is practiced, together with growing distrust of the political elite, resulting, in large part, in the British vote to leave the European Union” (Vines and Marsh 2018: 434). Additionally, this ‘anti-politics’ sentiment with low trust in politicians and a low satisfaction with domestic politics could have resulted in voters, who often see referenda as “rather unimportant occasions” (Curtice 2017: 20), expressing their frustration with the performance of the national government, not focusing on “the merits of the proposition on the ballot paper” (ibid.). This argument is also supported by the fact that “the Leave campaign sought to frame the referendum as a battle between ordinary people and the political establishment, in line with the populist idea of a fundamental division between the ‘the pure people’ and the ‘corrupt elite’” (Hobolt 2016: 1266; Mudde 2007).

However, the actual influence of this determinant has sometimes been called into question (Dennison et al. 2020: 7, 10), as “the assumption implies that those who voted ‘remain’ in the referendum were less alienated than Brexit supporters, which could be unsustainable in light of the numerous studies that have examined political alienation, political discontent or anti-politics in the UK” (Fox 2021: 17) Still, as the domestic situation and ‘anti-political’ feelings could present themselves as one of the determinants most likely to vary between the (mostly devolved) RR and the rest of the UK. In addition to this, the popularity of ‘trust’ playing a central role in the referendum (ibid.: 16f) also makes it suitable for the inclusion of the analysis.

Furthermore, the second determinant of this ‘family’ – the perception of a strain on and satisfaction with domestic institutions and public service in general – has received some attention in the literature (Becker et al. 2017: 605). The fact that the argument was that “voting to leave the EU [would allow] the country [to] save £350 million each week that could be redirected into the National Health Service (NHS)” (Clarke et al. 2017: 440) means that there is some ground to include this determinant as well, given the possibility that it should not only have a significant influence, with less satisfied individuals being more likely to vote leave, but also might vary between the two regions.

Personal Situation – Economic Considerations & Life Satisfaction

Another prominent ‘family’ focuses on the (personal) economic consideration of individuals as a determinant of voting for Brexit, with “groups vulnerable to poverty” (Goodwin/Heath 2016b: 1) more likely to support Leave. Here the argument is that economic anxieties served as “a motivating factor behind voting for Leave, either in terms of a backlash against fiscal austerity and inequality” (Dennison et al. 2020: 2; Dorling 2016) or were the manifestation of protest by the “losers of globalization” (Hobolt 2016; Rogaly 2019) as the “gaps between winners and losers have grown too large” (Lee et al. 2018: 5f). Therefore, “individual economic cost-benefit analyses [seem to] have become increasingly important for explaining public reactions to the EU” (Clarke et al. 2017: 442). Some scholars have thus pointed to the fact that “economic cost-benefit evaluations are at least as influential as any sense of identity” (Crescenzi et al. 2018: 120) when it comes to the likelihood of voting Leave. While the relationship between voter’s economic situation and support for supranational integration – and hence also the backing of *leaving* supranational organizations – is well established (Eichenberg/Dalton 1993), some authors still argue that “the role of the economic scenario and of individual well-being in referendum voting leaves room for doubts” (Alaimo/Solivetti 2019: 652). As the empirical results sometimes remain mixed (Betti 2021), these scholars then claim that “economic variables did not play a role when controlling for attitudinal variables at the individual level” (Dennison et al. 2020: 2; Kaufmann 2016). However, given that variables related to the personal situation of voters and especially their economic circumstances and the ‘left-behind’ are at the forefront of a large volume of publications analysing Brexit (Carl et al. 2019; Halikiopoulou/Vlandas 2018), the inclusion of this determinant, notwithstanding the mixed results, is merited in the subsequent analysis.

A second notable dimension of this ‘family’ is what Liberini et al. (2017) describe as ‘unhappy feelings’ that do seem to “have contributed to the Brexit decision” (ibid.: 13), even though they indicate that most of these feelings came from economic considerations (ibid.). However, others have still included the determinant (Abreu/Öner 2020) sometimes producing significant results (Alabrese et al. 2019: 141), attesting to the need to review the contextual validity of both determinants in this ‘family’.

Values – Universalism & Conservatism

Somewhat differing from the arguments around the domestic and the personal situation are the determinants focusing on *values* for explaining the outcome of Brexit. Here, the argument is that these values “predicted voting decisions through their impact” (Van de Vyver et al. 2018: 76) on other determinants. Therefore, personal traits and their regional distribution are seen as “important determinants of regional differences in voting outcomes, even when we control for more standard economic and demographic explanations” (Garretsen et al. 2018: 172), making this ‘family’ possibly the one with the most pressing need for a review of its contextual validity.

As the defining feature of values is “their stability over the life course, their fundamentally personal, motivational characteristic” (ibid.: 3) which in turn “makes them predictors for both political and non-political attitudes and behaviour” (ibid.), scholars then focus on ‘universalism’/‘openness’ and ‘conservatism’ (Schwartz et al. 2012) as influential determinants for the individual’s vote decision, with universalists more likely to vote remain and conservationists more likely to vote leave in the referendum (Dennison, Davidov et al. 2020; Hanel and Wolf 2020). However, the strong association between these values and other determinants (Goodwin/Heath 2016a: 325) could affect their (significant) influence on voting decisions, which is important to keep in mind when interpreting their effect.

Socio-Demography

Another group of determinants – closely related to the other ‘families’ – are subsumed here under ‘socio-demography’:⁷ age, education, ethnicity and gender are argued to have influenced the voting decision (Hayes 2018; Henderson et al. 2021: 1503; Manners 2018: 1215). High levels of education are “a more influential driver of support for the EU” (Clarke et al. 2017: 442), even though the actual differences between education levels remain somewhat unclear (Antonucci et al. 2017). There is some indication that education might be one of the factors not varying between contexts (Murphy 2016: 849), making the inclusion of this determinant especially interesting.

Furthermore, “it is now apparent that the Brexit vote was indeed influenced by age” (Crescenzi et al. 2018: 118), making this variable another important determinant. However, some authors have found a non-linear relationship here (Liberini et al. 2017: 14). Still, there is good indication that age influenced the Brexit vote, with older people opting to vote leave (Tubadji et al. 2021: 250). Furthermore, gender has also often been argued to have influenced voting decisions (Green/Shorrocks 2021) with men more likely to support ‘Leave’, even though, again, the results are mixed (Halikiopoulou/Vlandas 2018: 1). Lastly, the role of ethnicity has gained some traction in the literature as well (Favell/Barbulescu 2018), as “the case for Brexit was intimately bound up with questions of race” (Virdee/McGeever 2018: 1808), and “Black and ethnic minority voters were 18% more likely to support Remain” (Manners 2018: 1215). Therefore, the inclusion of ethnicity is merited, as uncovering contextual variation would be of special interest here.

The Puzzle

Regional Differences and Determinants of Support for Brexit

As the various parts of the United Kingdom voted (on aggregate) differently in the Brexit referendum, splitting into (more or less) ‘remain’ (Scotland, Northern Ireland and London) and ‘leave’ regions (England and Wales), questions arose around the causes for the outcome of the referendum in general, but only sparsely around the reasons for this regional split (for an important exception see for instance: Henderson et al. 2021). Hence, scholars are aware that “the regional dimension was [...] important” (Fidrmuc et al. 2016: 2), but many either only look at the different regions on their own (Gormley-Heenan/Aughey 2017; Wilson 2020), solely focus on identity as an explanation for differences (Wellings 2018), include regional ‘dummy variables’ (Garretsen et al. 2018) or employ only descriptive analysis (McEwen 2018). However, Henderson et al. (2021) – one of the only

⁷ Or ‘standard controls’.

groups of scholars thoroughly investigating regional differences – convincingly argue that “national–territorial variation in support for Remain/Leave was a defining feature of the 2016 referendum” (ibid.: 1503) and not accounting for this variation is, hence, problematic (ibid.).

What remains unanswered, therefore, is “the extent to which the observed regional variations in the vote are due to variations in the composition of the electorate across locations, or whether they are due to contextual effects” (Abreu/Öner 2020:1448)

Two possible arguments then present themselves, both of which are related to the explanatory determinants. Firstly, if determinants exhibit the same influence for both regions, variation in support could be the result of different distributions of individuals across the scales and categories of these determinants. Secondly, however, if the effects vary between regions (de Ruyter et al. 2021: 93), this could point to a lack of contextual validity and the need for a review of theoretical arguments

This, thus, leads to the aforementioned research question: “*How do determinants of support for Brexit vary between "Leave" & "Remain" regions?*”. However, because of the already alluded-to limitations and the huge variety of possible determinants influencing individual voting decisions, this article does not aim to explain in all-encompassing detail what influences support for Brexit; it merely constitutes an initial attempt to investigate the contextual validity and regional differences.

Assumptions, Expectations & Proposition

As a result of the detailed objective of this article, the proposed research design is accompanied by one major assumption: that there are certain differences between and shared features within the two conceptualized ‘regions’ that allow for their grouping when investigating contextual validity. While this assumption may rightfully be criticized, it should still be justifiable given the explorative aim of this article, without the goal of establishing generalizable results.

Given the puzzle outlined above, my research is guided by one overarching proposition:

The determinants of support for Brexit possess contextual validity. This means they show no substantial differences in their effects between ‘leave’ and ‘remain’ regions.⁸

Additionally, I expect the following effects to be present: a strong British identity, adverse feelings to immigration, lower trust in politicians, dissatisfaction with public services/institutions, precarious economic circumstances and satisfaction, lower education, age and being male, as well as strong conversationist values are associated with a higher likelihood of voting for Brexit, while universalists and individuals belonging to an ethnic minority are less likely to vote for Brexit.

Research Design

To answer the research question and test my proposition, I utilize a comparative quantitative research design. As this article has an explorative aim and because of its limited scope, I focus on a comparison between RR⁹ and ‘LR.’¹⁰ While this selection limits the potential generalizability of the findings, given the restriction of contexts, it does not hinder the goal of this article, which is not to produce conclusive results, but rather to serve as the starting point for further research on the important, but still under-researched variation of determinants between regional contexts.

Dataset & Samples

The dataset of the subsequent empirical analysis is comprised of data from the European Social Survey’s 8th round (ESS8, 2016), which not only provides well-coded data but also comes with disaggregated and well-coded Stata datasets, including weights and PSUs to allow for complex-survey methods. The subsequent analysis is then divided into two samples – RR (London, Scotland and Northern Ireland) and LR (rest of England and

⁸ The H0 proposition being that there is a substantial difference between their effects, substantial meaning different significance, opposite directions of effects or large differences in effect size.

⁹ Scotland, London, and Northern Ireland.

¹⁰ Rest of the UK.

Wales) – which are investigated separately. However, the huge disparity between sample sizes – Leave: ~1350, Remain: ~350 – significantly limits the external validity of any results and needs to be taken into consideration when interpreting them, even though the survey design of the analysis should somewhat mitigate this problem.

Methodology

The empirical analysis employs a two-fold structure. First, the distribution of (some) determinants is descriptively analysed for both regions as a way to find initial cues for the first argument. Subsequently, multiple survey-regression analysis is used to investigate the differences in the effect of the aforementioned determinants.

Descriptive Statistics

For the two regions in question, the differences in mean values of the determinants and subsequently the distribution of some of the major determinants are shown to investigate the argument that differences in voting outcome might result from a variation in their dispensation. The combination of mean comparison with significance tests and analysis of distribution aims to mitigate the effect of the divergent sample sizes, as this could otherwise not be ruled out as an explanation for possible variation.

Multivariate Statistics

For the multivariate analysis I utilize multiple logistic survey regression. The survey regression weights respondents' answers so that they are representative for the overall population.¹¹ Additionally, the use of survey regression also means that an investigation of influential cases is not necessary, and the precondition of autocorrelation can be dropped, making model building much easier.

Dependent Variable

Since the aim of this article is to investigate the contextual variation and the effect of determinants of support for Brexit, I utilize a dummy variable measuring whether a respondent voted for 'remain' ($x=0$) or voted leave/did not participate the referendum in a valid way ($x=1$).¹²

Independent Variables

Since there is no single variable of interest present in my analysis, I include multiple independent variables serving as indicators for the outlined theoretical approaches, which are treated as equally relevant alongside some (standard) control variables.¹³

To test the effect of anti-immigrant sentiments, I construct an index out of the row means of three variables measuring if a respondent supports allowing different types of immigrants¹⁴ to come to the UK (see for instance: (Dennison et al. 2020). For the determinants relating to the domestic situation, I include two variables already included in the ESS. To measure the 'anti-politics' sentiment, I operationalize *trust in politicians* as a proxy. While this does not cover all of the dimensions included in *anti-politics* (Fox 2021), it should still cover the influence of this 'sentiment' as elaborated above. Satisfaction with domestic institutions/public service is again operationalized through another proxy. Here, I utilize a variable measuring how an individual evaluates the state of the health service, in this case the NHS, which, as previously mentioned, was a focal point in the referendum campaign (Clarke et al. 2017: 440).¹⁵

¹¹ In my case the population of the UK over 18.

¹² For an overview of the distribution of 'leave' and 'remain' votes in the two regions see Table 2., appendix p. iii.

¹³ An overview of the variables included in the analysis can be found in the appendix, p.iii

¹⁴ "Immigrants of different race/ethnic group from majority", "immigrants of same race/ethnic group as majority", "immigrants from poorer countries outside Europe"; see appendix, p.iii

¹⁵ Coded from 0 "Extremely bad" to 10 "extremely good".

When it comes to voters' personal situation, I include one variable for the economic considerations and another one for personal satisfaction. Diverging from other studies (see for instance: Halikiopoulou/Vlandas 2018), I do not include income as a determinant, as the variable would lead to too many observations excluded from the analysis. Instead, I opt for a variable measuring how a respondent evaluates their subjective economic situation which should capture the arguments brought forward by the proponents of the 'left behind' in a more accurate way (Antonucci et al. 2017). Personal satisfaction in turn is measured by a variable ranging from 0 "extremely dissatisfied" to 10 "extremely satisfied". Furthermore, for the operationalization of values I follow Dennison et al. (2020) by including two variables created through a factor analysis, measuring conservatism and universalism respectively (ibid.: 5).¹⁶ Lastly, for the socio-demographic determinants, I include a variable with three categories (low, middle, high) for education, two variables measuring age and gender, as well as a dummy-variable measuring whether a respondent belongs to the majority of the country as a proxy for ethnicity.

Limitations

Given the mostly explorative nature of this article, some major limitations affecting the research design and the generalizability, as well as the explanatory power of the analysis need to be discussed before commencing with the presentation of the results. The first major limitation of this article is the assumption already mentioned in the previous section. While the three regions have sometimes been described together (Alaimo and Solivetti 2019: 649), they still are mostly not investigated as one group. However, the already mentioned skewed sample sizes and the explorative nature of this article justify the investigation of mere 'Leave' and 'Remain' regions. Additionally, while the analysis groups the regions together, it still allows for the inclusion of individuals from Northern Ireland, something that many other studies fail to do completely (Henderson et al. 2017: 633). Still, it is important to keep in mind that the difference in vote shares between the regions are not that immense (Wellings 2018: 152), possibly impeding the likelihood of variation in contextual validity. Furthermore, the immensely unequal sample sizes – as previously mentioned – additionally limit the analysis, as the weighting process of the smaller sample ('Remain') could lead to bigger standard errors and therefore a higher likelihood of insignificant results, which is why I mostly focus on effect size and direction of effect when interpreting.

A different type of limitation is the restricted scope of my article. As the Brexit "is multi-causal and multi-faceted" (Becker et al. 2017: 605), I cannot investigate the possible variation of influence of **all** possible determinants discussed in the literature (see for instance: Crescenzi et al. 2018) and can also not claim generalizability or provide any causal explanations. Furthermore, as with all survey research, there is some possibility that results may be influenced by interviewer effects and skewed by preference falsification (Dennison et al. 2020: 10; Kuran 1995). Lastly, one other limitation is the exclusion of a prominent factor – national identity – which has received a lot of attention in the literature. While some authors argue, that many Eurosceptics focused "on the apparent threat to Britain and Britishness posed by 'Brussels'" (Henderson et al. 2016: 194) when reasoning for a 'Leave' vote, alluding to a connection between 'national identity' and support for Brexit (Carl et al. Evans 2019: 286), leading some scholars to conclude that "people with strong national identity are less supportive of European integration" (Hobolt 2016: 1265). However, because that "it cannot simply be assumed that British identity has a uniform meaning across all the territories of Britain (let alone the United Kingdom)" (Henderson et al. 2017: 635) the data available for the analysis¹⁷ made it impossible to operationalize identity in an internally valid way, leading to the exclusion of the determinant to avoid possible measurement errors.

Results and Discussion

Distribution of Determinants – "Leave" & "Remain"

For both regions under investigation, significant differences in the distribution of determinants are observable, which could serve as an early indicator that the first argument outlined in the Puzzle section might be merited,

¹⁶ See appendix, p.iv

¹⁷ The European Social Survey does only ask "How emotionally attached do you feel to [country]" (European Social Survey 2016; 64)

which could also point towards possible contextual validity of the determinants under investigation. First, the mean values of all variables under investigation – except for the anti-immigration feelings index – significantly vary between both regional samples,¹⁸ showing not only a possible distributional variation, but also that this variation (for the most part) should not have resulted from sampling or the weighting of the data, but rather results from differences in the *general population* of both regions. Taking a closer look at some determinants then reveals some possibly influential differences, at least for some of the variables under investigation. For instance, when it comes to attitudes towards immigration¹⁹, it becomes obvious that sentiments in the RR, were much more positive. For instance, while ~25% of all respondents in the RR thought that the UK should accept many immigrants from different, non-majority ethnic backgrounds, the same is only true for about 14% in the LR. Additionally, only around 4% want the UK to allow none of these immigrants in RR, while the figure is around 7% in the LR. A similar distribution is visible when it comes to immigrants from the same ethnic backgrounds. Here, ~27% of respondents in RR hold the opinion that “many” should be accepted while the same is only true for 16% in LR. Moreover, there is another difference in the “allow none” category with 3% and 5% respectively. Lastly, the divergence between both regions is most blatant when it comes to immigrants from “poorer Eastern European countries”, where 70% of respondents in RR want the UK to allow many or some, while the same is only true for around 61% in LR. While these differences are noteworthy and hint at support for the first argument, it is still important to keep in mind however, that the index is one of the few variables not exhibiting a Wald-test result indicating that the mean differences are not by chance. Still, the difference in distributions is also visible for other determinants. For instance, trust in politicians²⁰ exhibits some variety with around 42% of respondents scoring on 0 (No trust) or the next highest category in RR while the same is true for 45% in LR. Additionally, ~24% in RR either indicate “complete trust” or the second highest category and only ~21% in LR. Although these differences are not massive, they could still prove to have been decisive, as the margins of victory in both regions were not very large, meaning slight variation in distribution could have – should contextual validity be present – played a significant role. Furthermore, there was also some variation in the distribution of economic evaluations.²¹ While ~50% reported that they live comfortably on their present income in RR the same is only true for ~46% in LR. Additionally, only around 9% of respondents reported either struggling or finding it difficult to cope with their income in RR and 12% in LR. Regarding most of the other determinants, the significant differences in mean values all point towards a distribution that would be in accordance with the expected effects of the variables, with RR showing higher mean values in education, universalism, (very slightly) life satisfaction as well as positive evaluations of the state of the NHS and displaying lower values in conservatism.

While these results already point towards the fact that contextual validity of determinants might be present (at least for the not ideal sample division), they do not allow for the verification of said validity of the effects of determinants, which are covered by the multivariate analysis discussed in the following section.

Effects of Determinants on Support for Brexit – “Leave” & “Remain”

The regression analysis produced some tangible results that could possibly indicate that contextual **invalidity** might be present, consequently, leading to a (restricted) rejection of the proposition. However, given the already-outlined limitations, the results are not generalizable, and the interpretation focuses mostly on the direction of effects, as well as the coefficient size and to a lesser degree on the significance levels. The effect²² of the ‘anti-immigration’ sentiment pointed into the expected direction with people in both regions very highly significantly ($p < 0.001$) more likely to vote for Leave the higher they scored on the index. Interestingly, the coefficient is much higher in RR, which could point at a stronger influence of that determinant in those regions. Next, trust in politicians also points in the expected direction in both regions, with respondents becoming less likely to have voted for Brexit when displaying higher trust in politicians.

¹⁸ See Table 2, appendix p.iii

¹⁹ See Figure 1, appendix p.iv

²⁰ See Figure 2, appendix p.iv. Here recoded onto a five-point scale and resembling the “anti-politics” sentiment.

²¹ See Figure 3, appendix p.v

²² All effects are always interpreted under control of all other variables in the models.

Table 1: Effect of Determinants – ‘Leave’ and ‘Remain’

	Leave Regions	Remain Regions
Opposition to Immigration	0.944*** (0.110)	1.567*** (0.214)
Trust in Politicians	-0.0753* (0.0338)	-0.0344 (0.0882)
Evaluation of State of NHS	-0.0435 (0.0309)	0.0538 (0.0637)
Subjective Economic Situation	0.146 (0.108)	0.159 (0.250)
Life Satisfaction	-0.0542 (0.0388)	0.174* (0.0748)
Universalist Values	-0.363*** (0.106)	-0.259 (0.250)
Conservationist Values	0.354*** (0.0966)	0.0823 (0.196)
Age	0.0152*** (0.00424)	0.00546 (0.00990)
Education		
<i>intermediate</i>	0.163 (0.209)	-0.309 (0.415)
<i>high</i>	-0.649*** (0.172)	-1.003** (0.361)
Belonging to Minority	-0.321 (0.270)	-0.366 (0.502)
Female	-0.234~ (0.122)	0.104 (0.317)
Constant	-1.498* (0.638)	-5.163*** (1.051)

Observations	1449	361
--------------	------	-----

Standard errors in parentheses

Notes: Standard errors are estimated with Stata's SVY command to account for clustered and stratified survey design. Weighted (sampling weights adjusting for differential selection probability and nonresponse). Pseudo R2 not reported due to survey design.

~ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

However, the effect is only significant ($p < 0.05$) in 'Leave', not allowing for any conclusion on the actual influence of this determinant to be drawn, and the coefficient sizes vary as well. Interestingly, the effect of the proxy measuring satisfaction with domestic institutions/public service points in different directions for both samples, which could indicate possible invalidity. Here, the coefficient is negative in LR, with people evaluating the state of the NHS more positively less likely to vote for Brexit, but surprisingly the coefficient is **positive** for RR, meaning the better a respondent evaluated the NHS's situation, the **more likely** they were to vote leave. Nonetheless, the effects are not significant, making it impossible to infer any generalizations. Furthermore, while the effect of the economic situation proxy points into the expected direction and is almost identical for both regions, both coefficients are not significant, possibly indicating that economic considerations might not have played such an important role in individual voting decisions. Interestingly, the coefficients for the personal satisfaction proxy again point into different directions with people in RR (significantly) more likely to vote **for** Brexit the more satisfied they are, contrary to the expectation, while the effect was negative but insignificant for LR which again could indicate invalidity. When it comes to the values 'family', both variables point into the expected direction, with universalist respondents *less* and conservationist respondents *more* likely to vote for Brexit in both samples, even though the effects are only (very highly) significant in LR, which could point at a lower importance of values in RR but could also result from the very small sample size. For the socio-demographic variables the effects were mixed. Age and belonging to an ethnic minority both confirmed the expectation with older people more likely to vote for Brexit in both regions, even though the effect is only significant for LR ($p < 0.001$). Additionally, people from non-majority backgrounds were less likely to vote for Brexit in both regions, albeit insignificantly. The effects for both education and gender were inconsistent though. While highly educated respondents were (very) highly significantly less likely to vote for Brexit in comparison to people with low education – though the effect sizes again vary – individuals with intermediate education were **more** likely to vote for Brexit than respondents with low education in LR but less likely in RR, something that a) might indicate contextual invalidity and also could point at only marginal differences between the influence of low and intermediate education (Antonucci et al. 2017: 212), though the effects are again insignificant. Lastly, the effect of gender also varied, with women being (slightly significantly) less likely to vote for Brexit than men in LR but (insignificantly) more likely in RR.

Before consolidating the analysis' findings and outlining possible implications and possible next steps in further research, some remarks about the overall model quality are in order. Both models passed goodness-of-fit tests, indicating a correct model specification. Moreover, though the survey linear regression does not require homoscedasticity and cannot suffer from autocorrelation, it still requires testing for multicollinearity, which was very slightly present through the inclusion of the ethnic minority variable. As the values were not as high over the threshold, the models should nonetheless be well-fitted, suffering only from negligible flaws that would not impede the presented results.

Conclusion

The explorative objective of this article was to investigate the possible variation of the influence of determinants of support for Brexit between 'Leave' and 'Remain' regions. To answer this question, the differences between those regions – London, Scotland and Northern Ireland on the one side and Wales + the rest of the UK on the other – were outlined in the first part. Thereafter, some of the most prominent theoretical approaches and their resulting determinants guiding the empirical analysis were discussed in the second part. Next, the puzzle under investigation was detailed by expounding on the possible differences between a) the distribution of determinants and b) the possible different effects of said determinants in the regions. Additionally, the main proposition "*The determinants of support for Brexit possess contextual validity. This means they show no*

substantial differences in their effects between 'leave' and 'remain' regions", which was subsequently (mostly) rejected through the multivariate analysis, was presented. After detailing the sampling strategy and the research design, the variation in distribution as well as in influence of determinants were analysed.

In the last section, the descriptive analysis showed that the distribution of determinants varied significantly between the regions indicating that this divergence could possibly be responsible for the different outcomes in the Brexit vote.

However, the multivariate analysis indicated that while some of the included determinants were consistent across both regions, notable differences were still present with significance levels, effect directions and coefficient sizes varying between the samples. Therefore, these results point to the fact that contextual validity might not necessarily be present when it comes to individual level determinants. Nonetheless, the major limitations of this article's research design, already detailed above accompanied by the non-generalizability of the findings and the explorative aim, means that all results need to be interpreted with great caution and should just be seen as merely a very basic starting point for further research. As "several scholars have interpreted Brexit as an example of failure in the decision-making process" (Betti 2021: 78), and given the fact that both this analysis as well as most other publications do not scrutinize individuals that did not vote as their own group (de Ruyter et al. 2021: 78), qualitative methodology presents itself as a promising starting point to broaden the perspective on influence of determinants in general and contextual validity in particular.

Additionally, possible starting points for further research could be panel analyses and more district specific samples to gather more precise data that would go beyond the scope of this article and would allow for more definitive empirical evidence for the contextual (in)validity of the proposed determinants in the literature. Here, a stronger focus should also be on the very often neglected case of Northern Ireland.

In conclusion, while this article has shed light on the issue of contextual (in)validity of determinants of support for Brexit, it only provides the foundation upon which further research can build.

Bibliography

- Abreu, Maria, and Özge Öner. 2020. "Disentangling the Brexit Vote: The Role of Economic, Social and Cultural Contexts in Explaining the UK's EU Referendum Vote." *Environment and Planning A: Economy and Space* 52 (7): 1434–56. <https://doi.org/10.1177/0308518X20910752>.
- Alabrese, Eleonora, Sascha O. Becker, Thiemo Fetzer, and Dennis Novy. 2019. "Who Voted for Brexit? Individual and Regional Data Combined." *European Journal of Political Economy* 56 (January): 132–50. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.002>.
- Alaimo, Leonardo S., and Luigi M. Solivetti. 2019. "Territorial Determinants of the Brexit Vote." *Social Indicators Research* 144 (2): 647–67. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02066-3>.
- Antonucci, Lorenza, Laszlo Horvath, Yordan Kutiyski, and André Krouwel. 2017. "The Malaise of the Squeezed Middle: Challenging the Narrative of the 'Left behind' Brexiter." *Competition & Change* 21 (3): 211–29. <https://doi.org/10.1177/1024529417704135>.
- Ariely, Gal, and Eldad Davidov. 2011. "Can We Rate Public Support for Democracy in a Comparable Way? Cross-National Equivalence of Democratic Attitudes in the World Value Survey." *Social Indicators Research* 104 (2): 271–86. <https://doi.org/10.1007/s11205-010-9693-5>.
- Arnorsson, Agust, and Gylfi Zoega. 2018. "On the Causes of Brexit." *European Journal of Political Economy* 55 (December): 301–23. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.02.001>.
- BBC. 2016. "EU Referendum Results." 2016. https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results.
- Becker, Sascha O, and Thiemo Fetzer. 2017. "Does Migration Cause Extreme Voting?" 77.
- Becker, Sascha O, Thiemo Fetzer, and Dennis Novy. 2017. "Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis." *Economic Policy* 32 (92): 601–50. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix012>.
- Betti, Andrea. 2021. "Examining Brexit: Level of Analysis and Explanations." *Comillas Journal of International Relations*, no. 21 (July): 071–089. <https://doi.org/10.14422/cir.i21.y2021.004>.
- Carl, Noah, James Dennison, and Geoffrey Evans. 2019. "European but Not European Enough: An Explanation for Brexit." *European Union Politics* 20 (2): 282–304. <https://doi.org/10.1177/1465116518802361>.

- Carreras, Miguel, Yasemin Irepoglu Carreras, and Shaun Bowler. 2019. "Long-Term Economic Distress, Cultural Backlash, and Support for Brexit." *Comparative Political Studies* 52 (9): 1396–1424. <https://doi.org/10.1177/0010414019830714>.
- Clarke, Harold D., Matthew Goodwin, and Paul Whiteley. 2017. "Why Britain Voted for Brexit: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote." *Parliamentary Affairs* 70 (3): 439–64. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx005>.
- Colantone, Italo, and Piero Stanig. 2018. "Global Competition and Brexit." *American Political Science Review* 112 (2): 201–18. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>.
- Crescenzi, Riccardo, Marco Di Cataldo, and Alessandra Faggian. 2018. "Internationalized at Work and Localistic at Home: The 'Split' Europeanization behind Brexit." *Papers in Regional Science* 97 (1): 117–32. <https://doi.org/10.1111/pirs.12350>.
- Curtice, John. 2017. "Why Leave Won the UK's EU Referendum." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55 (S1): 19–37. <https://doi.org/10.1111/jcms.12613>.
- Dennison, James, Eldad Davidov, and Daniel Seddig. 2020. "Explaining Voting in the UK's 2016 EU Referendum: Values, Attitudes to Immigration, European Identity and Political Trust." *Social Science Research* 92 (November): 102476. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2020.102476>.
- Dorling, Danny. 2016. "Brexit: The Decision of a Divided Country." *BMJ* 354 (July): i3697. <https://doi.org/10.1136/bmj.i3697>.
- Eichenberg, Richard C., and Russell J. Dalton. 1993. "Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration." *International Organization* 47 (4): 507–34.
- European Social Survey. 2016. "ESS Codebook, ESS8-2016 Ed. 1.1." Codebook. European Social Survey. https://www.europeansocialsurvey.org/docs/round8/survey/ESS8_appendix_a7_e01_1.pdf.
- Favell, Adrian, and Roxana Barbulescu. 2018. "Brexit, 'Immigration' and Anti-Discrimination." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.
- Fidrmuc, Jan, Martin Hulényi, and Cigdem Börke Tunali. 2016. "Money Can't Buy EU Love: European Funds and the Brexit Referendum." SSRN Scholarly Paper ID 2866927. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2866927>.
- Flinders, Matthew. 2018. "The (Anti-)Politics of Brexit." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.
- Fox, Stuart. 2021. "Political Alienation and Referendums: How Political Alienation Was Related to Support for Brexit." *British Politics* 16 (1): 16–35. <https://doi.org/10.1057/s41293-020-00134-8>.
- Garretsen, Harry, Janka I Stoker, Dimitrios Soudis, Ron L Martin, and Peter Jason Rentfrow. 2018. "Brexit and the Relevance of Regional Personality Traits: More Psychological Openness Could Have Swung the Regional Vote." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 165–75. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx031>.
- Garry, John, Brendan O'Leary, Kevin McNicholl, and James Pow. 2021. "The Future of Northern Ireland: Border Anxieties and Support for Irish Reunification under Varieties of UKexit." *Regional Studies* 55 (9): 1517–27. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1759796>.
- Goodwin, Matthew, and Oliver Heath. 2016a. "The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result." *The Political Quarterly* 87 (3): 323–32. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12285>.
- . 2016b. "Brexit Vote Explained: Poverty, Low Skills and Lack of Opportunities." Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-opportunities>.
- Gormley-Heenan, Cathy, and Arthur Aughey. 2017. "Northern Ireland and Brexit: Three Effects on 'the Border in the Mind.'" *The British Journal of Politics and International Relations* 19 (3): 497–511. <https://doi.org/10.1177/1369148117711060>.
- Green, Jane, and Rosalind Shorrock. 2021. "The Gender Backlash in the Vote for Brexit." *Political Behavior*, April. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09704-y>.
- Halikiopoulou, Daphne, and Tim Vlandas. 2018. "Voting to Leave: Economic Insecurity and the Brexit Vote." In , edited by Benjamin Leruth, Nicholas Startin, and Simon Usherwood, 444–55. Abindon: Routledge. <https://centaur.reading.ac.uk/68822/>.
- Hanel, Paul H. P., and Lukas J. Wolf. 2020. "Leavers and Remainers after the Brexit Referendum: More United than Divided after All?" *British Journal of Social Psychology* 59 (2): 470–93. <https://doi.org/10.1111/bjso.12359>.
- Harkness, Janet A., Peter Ph Mohler, and Fons J. R. van de Vijver. 2003. "Comparative Research." In *Cross-Cultural Survey Methods*, 1st ed., 3–19. Wiley Series in Survey Methodology. Hoboken, NJ: J. Wiley.
- Hayes, Zachary. 2018. "Politics of the Global Economy 'Brexit.'" *Pepperdine Policy Review* 10 (1). <https://digitalcommons.pepperdine.edu/ppr/vol10/iss1/4>.

- Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, Robert Liñeira, Roger Scully, Daniel Wincott, and Richard Wyn Jones. 2016. "England, Englishness and Brexit." *The Political Quarterly* 87 (2): 187–99. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12262>.
- Henderson, Ailsa, Charlie Jeffery, Dan Wincott, and Richard Wyn Jones. 2017. "How Brexit Was Made in England." *The British Journal of Politics and International Relations* 19 (4): 631–46. <https://doi.org/10.1177/1369148117730542>.
- Henderson, Ailsa, Ed Gareth Poole, Richard Wyn Jones, Daniel Wincott, Jac Larner, and Charlie Jeffery. 2021. "Analysing Vote-Choice in a Multinational State: National Identity and Territorial Differentiation in the 2016 Brexit Vote." *Regional Studies* 55 (9): 1502–16. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1813883>.
- Hobolt, Sara B. 2016. "The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent." *Journal of European Public Policy* 23 (9): 1259–77. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225785>.
- Kaufmann, Eric. 2016. "It's NOT the Economy, Stupid: Brexit as a Story of Personal Values." *British Politics and Policy at LSE* (blog). July 7, 2016. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/personal-values-brexit-vote/>.
- Keating, Michael. 2018. "Brexit and Scotland." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.
- Kuran, Timur. 1995. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification* by Timur Kuran. Harvard University Press.
- Lee, Neil, Katy Morris, and Thomas Kemeny. 2018. "Immobility and the Brexit Vote." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (1): 143–63. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx027>.
- Liberini, Federica, Andrew J. Oswald, Eugenio Proto, and Michela Redoano. 2017. "Was Brexit Caused by the Unhappy and the Old?" SSRN Scholarly Paper ID 3045756. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3045756>.
- Manners, Ian. 2018. "Political Psychology of European Integration: The (Re)Production of Identity and Difference in the Brexit Debate." *Political Psychology* 39 (6): 1213–32. <https://doi.org/10.1111/pops.12545>.
- McCrone, David. 2017. "Explaining Brexit North and South of the Border." *Scottish Affairs* 26 (4): 391–410. <https://doi.org/10.3366/scot.2017.0207>.
- . 2019. "Who's European? Scotland and England Compared." *The Political Quarterly* 90 (3): 515–24. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12702>.
- McEwen, Nicola. 2018. "Brexit and Scotland: Between Two Unions." *British Politics* 13 (1): 65–78. <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0066-4>.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>.
- Murphy, Mary C. 2016. "The EU Referendum in Northern Ireland: Closing Borders, Re-Opening Border Debates." *Journal of Contemporary European Research* 12 (4). <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/820>.
- Rogaly, Ben. 2019. "Brexit Writings and the War of Position over Migration, 'Race' and Class." *Environment and Planning C: Politics and Space* 37 (1): 28–40. <https://doi.org/10.1177/0263774X18811923f>.
- Ruyter, Alex de, David Hearne, Syed Mansoob Murshed, Geoff Whittam, and Dennis Aguma. 2021. "Beyond Remain vs. Leave: Understand Changing Voter Perceptions and Attitudes towards Populism—Evidence from Scotland and the West Midlands." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14 (3): 507–27. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab019>.
- Schwartz, Shalom, Jan Cieciuch, Michele Vecchione, Eldad Davidov, Ronald Fischer, Constanze Beierlein, Alice Ramos, et al. 2012. "Refining the Theory of Basic Individual Values." *Journal of Personality and Social Psychology* 103 (July): 663–88. <https://doi.org/10.1037/a0029393>.
- Tubadji, Annie, Thomas Colwill, and Don Webber. 2021. "Voting with Your Feet or Voting for Brexit: The Tale of Those Stuck Behind." *Regional Science Policy & Practice* 13 (2): 247–77. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12387>.
- Van de Vyver, Julie, Ana C. Leite, Dominic Abrams, and Sally B. Palmer. 2018. "Brexit or Bremain? A Person and Social Analysis of Voting Decisions in the EU Referendum." *Journal of Community & Applied Social Psychology* 28 (2): 65–79. <https://doi.org/10.1002/casp.2341>.
- Vijver, Fons J. R. van de. 2003. "Bias and Equivalence: Cross-Cultural Perspectives." In *Cross-Cultural Survey Methods*, 1st ed., 143–55. Wiley Series in Survey Methodology. Hoboken, NJ: J. Wiley.
- Vines, Emma, and David Marsh. 2018. "Anti-Politics: Beyond Supply-Side versus Demand-Side Explanations." *British Politics* 13 (4): 433–53. <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0053-9>.
- Virdee, Satnam, and Brendan McGeever. 2018. "Racism, Crisis, Brexit." *Ethnic and Racial Studies* 41 (10): 1802–19. <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1361544>.

Wellings, Ben. 2018. "Brexit and English Identity." In *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*. Routledge.

Wilson, Thomas M. 2020. "Fearing Brexit: The Changing Face of Europeanization in the Borderlands of Northern Ireland." *Ethnologia Europaea* 50 (2). <https://doi.org/10.16995/ee.1048>.

Appendix

Variable-Operationalization Table

Variable	Description/Original Statement	Values	
Vote in Brexit Referendum	Vote in EU referendum	0 = Remain 1 = Leave/ Non-Participation	Dependent Variable
Anti-Immigration Sentiment	The variable is an index-variable created from the row-mean values of three variables measuring respondents attitude towards letting in different types of immigrants into the UK	1 – 4 (12 categories)	Determinant
Trust in politicians		0 (no trust at all) to 10 (complete trust)	Determinant
State of the NHS	State of health services in the country nowadays	0 (extremely bad) to 10 (extremely good)	Determinant
Subjective economic evaluations	Feeling about household's income nowadays	1 = Living comfortably on present income 2 = Coping on present income 3 = Difficult on present income 4 = Very difficult on present income	Determinant
Life satisfaction	How satisfied with life as a whole	0 (extremely dissatisfied) to 10 (extremely satisfied)	Determinant
Universalism	The variable was created through a factor analysis with a promax rotation with the variables "Important that people are treated equally and have equal opportunities", "Important to understand different people" and "Important to care for nature and environment" loading on the factor	-4.03 (lowest display) to 1.51 (highest display)	Determinant

Conservationism	The variable was created through a factor analysis with a promax rotation with the variables “Important to follow traditions and customs”, “Important to behave properly”, “Important to do what is told and follow rules”, “Important that government is strong and ensures safety” and “Important to live in secure and safe surroundings” loading on the factor	-3.3 (lowest display) to 1.76 (highest display)	Determinant
Age		People under 18 excluded	Determinant
Education	Variable is recoded to three categories according to ISCED levels	0 = low 1 = intermediate 2 = high	Determinant
Belonging to ethnic minority		1 = yes 2 = no	Determinant
Gender		1 = Male 2 = Female	Determinant

Descriptive Analysis

Table 2: Distribution of leave and remain vote (in %) in regions

	Remain Regions	Leave Regions
Leave vote	43%	58%
Remain vote	57%	42%

Table 3: Mean Values Differences & Significance Level Adjusted Wald Test

Variable	Mean Value
Anti-Immigration Sentiment	2.073924 (RR) 2.251754 (LR)
p-Value	0.0019
Trust in Politicians	3.860126 (RR) 3.75137 (LR)
p-Value	0.502
State of the NHS	5.797311 (RR) 5.781323 (LR)
p-Value	0.92
Subjective economic evaluations	1.609177 (RR) 1.692878 (LR)

p-Value	0.088
Life satisfaction	7.348515 (RR) 7.341057 (LR)
p-Value	0.95
Universalism	.0777209 (RR) -.0262592 (LR)
p-Value	0.077
Conservationism	-.027849 (RR) -.0550496 (LR)
p-Value	0.656
Education	1.186624 (RR) 1.128859 (LR)
p-Value	0.376
Belonging to ethnic minority	1.843879 (RR) 1.90999 (LR)
p-Value	0.014
Gender	1.503451 (RR) 1.51351 (LR)
p-Value	<u>0.783</u>

Graphical Display of Results

Figure 1: Attitudes toward Immigration

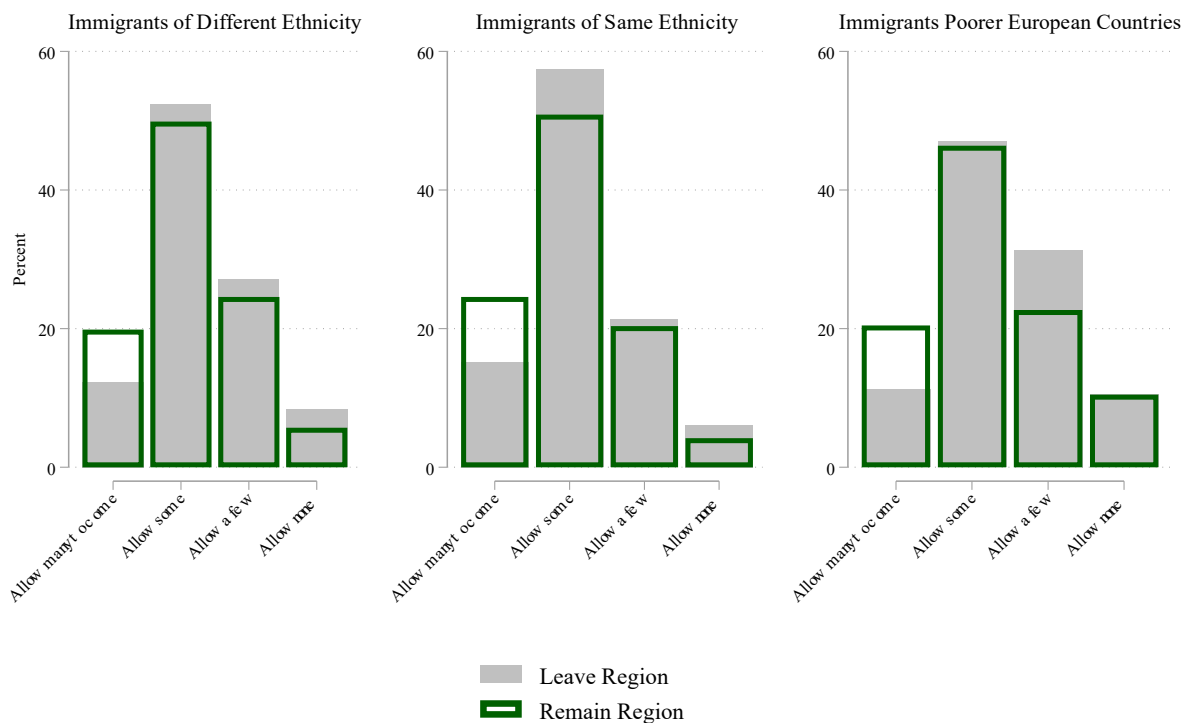


Figure 2: Trust in Politicians

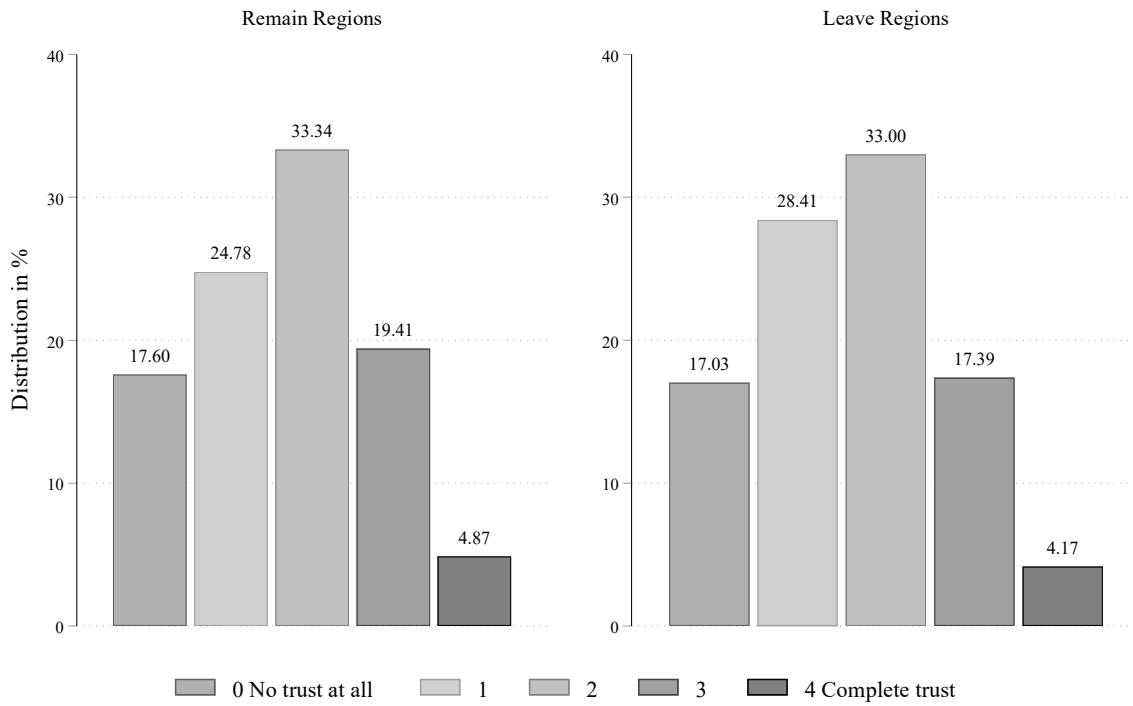
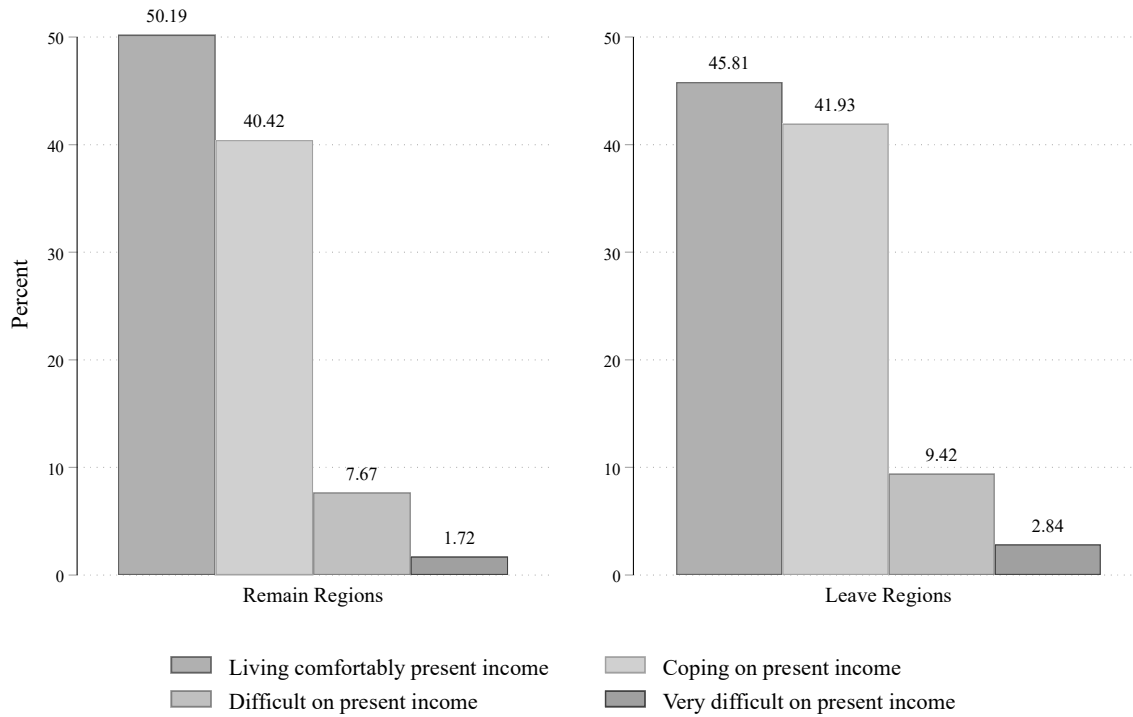


Figure 3: Subjective Economic Situation



თათია დოლიძე¹

**„ჩვენ“ „სხვების“ წინააღმდეგ: „ბალტიისპირეთის
ქვეყნებისა და საქართველოს გზები ევროპისკენ“
(1991-2004)**

აბსტრაქტი

სტატია შთაგონებულია იმ ემპირიული თავსატეხით, რომელსაც ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის შემთხვევების შედარება წარმოადგენს 1991-2004 წლებში, ანუ საბჭოთა კავშირის დაშლიდან ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანებამდე და საქართველოს ჩართვამდე ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში. დამოუკიდებლობის ამ 13 წლის განმავლობაში, ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს მიმართ ევროკავშირის პოლიტიკისა და დისკურსული პრაქტიკის შედარებით, ავტორი აღმოაჩენს, რომ მათი ევროპული ინტეგრაციის სხვადასხვა ტრაექტორია განისაზღვრა ევროკავშირის მიერ ბალტიელების და ქართველების ევროპული იდენტობის განსხვავებული აღქმის ფონზე. სტატიაში ევროპული იდენტობა განიხილება, როგორც სოციალური კონსტრუქცია ევროკავშირის ხელში, რომელიც ხშირად ხდება ასპირანტთა მეტი ან ნაკლები ევროპული ინტეგრაციის გამართლების მიზეზი. დასკვნები თეორიულად არის ინტერპრეტირებული დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის მეშვეობით, რომელიც დისკურსის ანალიზის მეთოდოლოგიასთან ერთად, განარჩევს ევროკავშირის კომუნიკაციის მანერას ერთი მხრივ ბალტიისპირეთის ქვეყნების და მეორე მხრივ საქართველოს მიმართ.

საკვანძო სიტყვები: ბალტიის ქვეყნები, საქართველო, ევროპული ინტეგრაცია, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, ევროპული იდენტობა

თავსატეხის წარდგენა

საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირის [სსრკ] დაშლის შემდეგ, ახლადშექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფოები ლატვია, ლიეტუვა, ესტონეთი [შემდგომში ბალტიისპირეთის ქვეყნები] და საქართველო სოციალურად, ეკონომიკურად და პოლიტიკურად მძიმე გარდამავალ პერიოდში აღმოჩნდნენ. საბჭოთა სისტემების ნანგრევებზე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოები უნდა აღმოცენებულიყო.

წარმატებული რეფორმებისთვის გარკვეული წინაპირობები უკვე არსებობდა: პირველ რიგში, საქართველოს და ბალტიისპირეთის საზოგადოებების მამოძრავებელ ძალას დამოუკიდებლობისა და ისტორიული სამართლიანობის აღდგენის სურვილი წარმოადგენდა (Siversten S. H, 2011, გვ.154), – ამ სოციალურ კაპიტალს პოზიტიური როლი უნდა შეესრულებინა დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნის პროცესში. ამასთან, პოლიტიკური პარტიების სახით ეროვნული მოძრაობების არსებობა მყარ საფუძველს ქმნიდა მრავალპარტიული პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებისთვის (Sabanadze, 2010, გვ.60, გვ.90) და ბოლოს, არა ნაკლებ მნიშვნელოვანი, არსებულ არასაბჭოურ ეკონომიკურ ურთიერთობებსა და შედარებით განვითარებულ ინფრასტრუქტურას ხელი უნდა შეეწყოს საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბებისთვის (Dawisha & Parrott, 1994, გვ. 190-194; Gylfason, 2008, გვ.4). მაშინ, როდესაც ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა ეს შესაძლებლობები წარმატებით გამოიყენეს, საქართველოსთვის გარდამავალი პერიოდი დაუსრულებელ პოსტსაბჭოთა კოშმარში გადაიზარდა. ხელსაყრელი გარემოებები დროს გაპყვა, მრავალპარტიული პოლიტიკის შექმნის ოცნება გაიცრიცა, მოზიდული კაპიტალი მიი-

¹ ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამის დოქტორანტი, ელექტრონული ფოსტა: tatia.dolidze@gmail.com

ლია და ინფრასტრუქტურა დაზიანდა. საქართველო სამოქალაქო ომების ქარცეცხლში გაეხვა, რამაც ერი კიდევ უფრო გააღატაკა და ქვეყანა მის ორ რეგიონზე იურისდიქციის დაკარგვამდე მიიყვანა.

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან ცამეტი წლის შემდეგ, ევროკავშირმა ბალტიისპირეთის ქვეყნებს კარი გაუღო და სრულფასოვანი წევრ სახელმწიფოებად მიიღო, მაშინ, როდესაც საქართველოს მხოლოდ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართულობა შესთავაზა, განწევრიანების რეალური პერსპექტივის გარეშე. ამ თავსატეხით დაინტერესებული ავტორი აანალიზებს ევროპული ინტეგრაციის პროცესების განსხვავებულ შედეგებს ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოსთვის.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის 8 ქვეყნიდან, რომლებიც ევროკავშირს 2004 წელს შეუერთდნენ, მხოლოდ ბალტიისპირეთის ქვეყნები წარმოადგენდნენ არა მხოლოდ სსრკ-ს ყოფილ სატელიტ სახელმწიფოებს, არამედ ჭეშმარიტად პოსტსაბჭოურს [საქართველოს მსგავსად]. ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა და საქართველომ პირველებმა გამოაცხადეს დამოუკიდებლობა საბჭოთა კავშირისგან და ახლადშექმნილ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა შორის მხოლოდ მათ განაცხადეს უარი, შეერთებოდნენ რუსეთის მიერ გაძლოლილ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობას. ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს საგარეო პოლიტიკა უსაფრთხოების საკითხების გარშემო ვითარდებოდა, კერძოდ, კი რუსეთის მათ საშინაო საქმეებში ჩარევის გამონვევის ირგვლივ, შესაბამისად, ყველა მათგანმა აირჩია განვითარების ევროპული გზა.

ევროკავშირში მათი ინტეგრაციის პერსპექტივის თვალსაზრისით მსგავსი საწყისი პოზიციებით, მაგრამ განსხვავებული შედეგებით, საქართველოსა და ბალტიისპირეთის შემთხვევები მიიჩნევა „ყველაზე მსგავსად“ თვისებრივი შედარებითი კვლევისთვის (George & Bennett, 2005, გვ.50). ეს მსგავსება წინააღმდეგობაში მოდის რაციონალისტური აზროვნების სკოლასთან და მოითხოვს ანალიზში იდეური ფაქტორების გათვალისწინებას. თუმცა, კონსტრუქტივიზმი, როგორც ალტერნატიული თეორია, შეზღუდულია იმით, რომ ის არ იძლევა პასუხებს ევროპული ინტეგრაციის პროცესების მამოძრავებელ და/ან შემაკავებელ ძალებზე (Theiler, 2005, გვ.15) და არ გააჩნია მეთოდოლოგიური ინსტრუმენტი, როგორცაა ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი რაციონალისტებისთვის (Adler, 2002, გვ.109). ამის გათვალისწინებით, ავტორმა მიმართა დისკურსულ ინსტიტუციონალიზმს [Discursive Institutionalism] (Schmidt, 2008), რომელსაც აქვს პოტენციალი წოდებულ იქნას ევროპული ინტეგრაციის კონსტრუქტივისტულ თეორიად, და გამოიყენა იგი დისკურსის ანალიზის თანდაყოლილ მეთოდოლოგიასთან ერთად ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს მიმართ ევროკავშირის კომუნიკაციის მანერაში განსხვავებების საკვლევად.

ერთი მხრივ, ავტორი განიხილავს "ევროპაში დაბრუნების" ფორმულას, რომელიც ხაზს უსვამს ბალტიელების კუთვნილებას "დასავლეთ ევროპის საერთაშორისო საზოგადოებასადმი" ["ჩვენ"], რომლისგანაც ისინი იძულებით იყვნენ მოწყვეტილნი კომუნისტების მმართველობისას ათწლეულების განმავლობაში (Schimmelfennig, 2003, გვ.90). მეორე მხრივ, იგი აკვირდება საქართველოს მიმართ გამოყენებულ დისკურსულ პრაქტიკას [„სხვები“], რომელმაც, საბოლოოდ, საქართველოს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემადგენლობაში შეყვანით, მიიღო მისი ევროპის „მეზობლად“ დასახელების ფორმა. ამგვარად, დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი გამოიყენება ევროკავშირის მიერ ევროპული იდენტობის ინსტრუმენტული გამოყენების შესახებ თეორეტიზაციისთვის, „ჩართვის“ და „გარიყვის“ პოლიტიკებისა და დისკურსის მეშვეობით, რომელიც ევროკავშირმა გამოიყენა ბალტიისპირეთის ქვეყნებსა და საქართველოს მიმართ.

ავტორი ამტკიცებს, რომ ევროკავშირი ყოველთვის აფასებდა ბალტიისპირეთის ქვეყნებს, როგორც ევროპულს [„ჩვენ“], რამაც ხელი შეუწყო მათ ევროკავშირში განწევრიანების პროცესს, ხოლო საქართველო განიხილებოდა, როგორც ნაკლებად ევროპული [„სხვები“], რამაც შეზღუდა მის პერსპექტივა ევროინტეგრაციის გზაზე. შესაბამისად, ავტორი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირის მიერ მათი ევროპული იდენტობის გამორჩეული აღქმა არის წარმოდგენილი თავსატეხის მინიმალური ახსნა.

შესწავლილი პირველადი წყაროები ძირითადად გახლავთ სტრატეგიის დოკუმენტები, საბჭოს დასკვნები, პრეს-რელიზები, კომისიის შეხვედრები და შესაბამისი კომისრების გამოსვლები. ამ სტატიაში მოყვანილი ანალიზი მოიცავს ცამეტწლიან პერიოდს, დაწყებული 1991 წელს საბჭოთა კავშირის დაშლით და დამთავრებული 2004 წლით, როდესაც ბალტიისპირეთის ქვეყნები გახდნენ ევროკავშირის სრულფასოვანი წევრები, ხოლო საქართველო შევიდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემადგენლობაში. სსრკ-ს დაშლის წინარე პერიოდიც არის, ასევე, მიმოხილული შემდგომი ანალიზისთვის კონტექსტის მოსამზადებლად.

„ჩვენ“: ბალტიის ქვეყნები ევროპაში ბრუნდებიან

1989 წლის 23 აგვისტოს, ბალტიისპირეთის მოსახლეობამ შექმნა ცოცხალი ჯაჭვი, რომელიც ვილნიუსიდან რიგამდე, ტალინის გავლით გადაიჭიმა. ბალტიისპირეთის ქვეყნების ისტორიის ეს ცნობილი ეპიზოდი ცხადყოფს, რომ საბჭოთა რეალობისგან გათავისუფლება მათი მტკიცე არჩევანი იყო (O'Connor, 2003, გვ.155). ორ მილიონამდე ხელჩაკიდებულმა ადამიანმა 600 კმ-იანი ჯაჭვით გააპროტესტა 1939 წლის მოლოტოვ-რიბენტროპის პაქტი, რომლის საფუძველზეც საბჭოთა კავშირმა და ნაცისტურმა გერმანიამ ბალტიისპირეთის ქვეყნები გადაინაწილეს (Kasekamp, 2010, გვ.125). ამ ისტორიულ მოვლენას 1991 წელს დამოუკიდებლობის გამოცხადება მოჰყვა და დასაბამი მისცა ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროინტეგრაციის პროცესს. აქედან მოყოლებული ლიეტუვა, ლატვია და ესტონეთი ევროკავშირის წევრობის „უსაფრთხო“ გზას დაადგინეს. სიტყვა „უსაფრთხო“ ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროინტეგრაციის პროცესის მიმართ, ევროკავშირის პოლიტიკის პოზიტიურად სტაბილურ და უპრობლემო ბუნებაზე მიუთითებს. ევროკავშირმა თავიდანვე გაუსვა ხაზი ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროკავშირში წევრობის გარდაუვალობას.

დავინწყოთ იმით, რომ ევროკავშირმა ბალტიისპირეთის ქვეყნების მიმართ პრეფერენციული პოლიტიკის გატარება უკვე 1991 წლიდან დაიწყო. საბჭოთა კავშირის დაშლიდან 6 თვის თავზე, ისინი უკვე სარგებლობდნენ უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმის სტატუსით და მოაწერეს კიდევ ხელი ვაჭრობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებებს (Rukhadze, 2012, გვ.2). იმავე წელს, ლიეტუვა, ლატვია და ესტონეთი პოლონეთთან და უნგრეთთან ერთად მიიწვიეს ეკონომიკის რესტრუქტურისაციის მხარდაჭერის პროგრამაში [PHARE] (Europa Publications, 2003, გვ.227). PHARE-ს ეკონომიკური მხარდაჭერის პროგრამა იერარქიულად უფრო მაღლა იდგა, ვიდრე ტექნიკური დახმარების პროგრამა დამოუკიდებელი ქვეყნების თანამეგობრობისთვის [TACIS], რომელიც სხვა პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებთან ერთად საქართველოსთვისაც იქნა შეთავაზებული. ბალტიისპირეთის ქვეყნების ეკონომიკა TACIS-ის სხვა ქვეყნების მსგავსი უფრო იყო, ვიდრე პოლონეთისა თუ უნგრეთის, თუმცა, ევროკავშირმა მაინც მიიჩნია ისინი PHARE-ში მონაწილეობის უფლების მქონე ქვეყნებად. ამან კი, უფრო მეტად გაუსვა ხაზი ბალტიელების ევროპელობას (Mole, 2012, გვ.154). PHARE-ს პოლიტიკური უპირატესობა კიდევ უფრო ნათელი გახდა, როდესაც ის მოგვიანებით დახმარების პაკეტად გარდაიქმნა „ევროპის შეთანხმებების“ ქვეყნებისათვის, მათი ევროკავშირში განწვრიანებისკენ მიმავალ გზაზე (Dent, 2002, გვ.117). 1995 წელს ბალტიისპირეთის ქვეყნებთან „ევროპის შეთანხმებების“ ხელმოწერით, ევროკავშირმა ოფიციალურად აღიარა ისინი ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ნაწილად და ამასთან ერთად, დასახა მათი განწვრიანების პერსპექტივაც (Elsuwege, 2008, გვ.130). ბალტიისპირეთის ქვეყნები მოქმედებდნენ ევროკავშირის წევრობის კანდიდატების ახლადმიღებული სტატუსის შესაბამისად და ევროკავშირის წევრობის ოფიციალური განაცხადით 1995 წელს მიმართეს (Pautola, 1996, გვ.23). მოსამზადებელი ეტაპი 2002 წელს დასრულდა, ხოლო 2003 წელს ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა განწვრიანების ხელშეკრულებას მოაწერეს ხელი. ისინი ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრები ოფიციალურად 2004 წლის 1 მაისს გახდნენ (Grigas et al, 2003, p. 22).

როგორც სახელშეკრულებო ურთიერთობების ამ მოკლე მიმოხილვამ ცხადყო, რომ ბალტიელებისთვის ევროინტეგრაციის პროცესი მათსა და ევროკავშირის შორის სინერგიას უფრო წარმოადგენდა, ვიდრე ცალმხრივ ძალისხმევას. ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოება დაიწყო 1989-1991 წლების ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რევილუციების პარალელურად, ლოზუნგით „დაბრუნება ევროპაში“ (Bretherton & Vogler, 2006, გვ.25). ბერლინის კედლის დაცემისთანავე ევროპულმა საზოგადოებამ განაცხადა, რომ წევრი სახელმწიფოები „სრულად აცნობიერებდნენ იმ კოლექტიურ პასუხისმგებლობას, რომელიც მათ ევროპის ისტორიის ამ გადამწყვეტ ფაზაში დაეკისრათ“ (European Council, 1989, გვ.15). 1993 წელს ევროპულმა საბჭომ მკაფიო ვალდებულება აიღო შემდეგი განაცხადის გაკეთებით: „ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, რომლებსაც ეს სურთ, კავშირის წევრები უნდა გახდნენ. განწვრიანება მოხდება, როგორც კი ქვეყანას წევრობის ვალდებულებების აღება შეეძლება ეკონომიკური და პოლიტიკური პირობების დაკმაყოფილებით“ (European Council, 1993, p.13). ევროკავშირმა პირობა დადო, რომ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, ბალტიისპირეთის ქვეყნების ჩათვლით, ევროპის კავშირის სრულუფლებიანი წევრები გახდებოდნენ.

ისეთი პირველადი წყაროების გადახედვისას, როგორებიცაა ევროკავშირის ოფიციალური პირების გამოსვლები თუ გაფორმებული ხელშეკრულებები, იკვეთება, რომ ევროკავშირის მიერ მორალურ

ვალდებულად არის აღქმული აღმოსავლეთით გაფართოება. როგორც ჩანს, სწორედ, ამან გამოიწვია გაფართოების გადაწყვეტილების მიღება, მოსალოდნელი გამოწვევების მიუხედავად. გაფართოების მაშინდელმა კომისარმა [1999-2004], ბატონმა გიუნტერ ფერჰოიგენმა განაცხადა, რომ: „რკინის ფარდის გაქრობასთან ერთად, ჩვენ გვაქვს შესაძლებლობა და ვალდებულება წავიდეთ წინ ინტეგრაციით და განვკურნოთ ჩვენი კონტინენტის დაყოფის შედეგად მიყენებული ჭრილობები. ეს პროექტი, უპირველეს ყოვლისა, ეხება მშვიდობას და მხოლოდ შემდგომ – გაფართოებას“ (European Commission, 2002a, გვ.5). ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უკან დაბრუნების მორალური პასუხისმგებლობა ხაზგასმულია გაფართოების სტრატეგიის დოკუმენტში, რომელშიც ვკითხულობთ: „ევროკავშირის გაფართოებას ახლა, ლუქსემბურგის (1997) და ჰელსინკის (1999) ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილებების საფუძველზე აქვს უპრეცედენტო პოლიტიკური, ისტორიული და მორალური მნიშვნელობა. ეს უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ გაფართოება. ფაქტობრივად, ეს ჩვენი კონტინენტის გაერთიანებას ნიშნავს. ჩვენ მივიწვევთ დაყოფიდან ერთიანობისკენ...[ხაზგასმით]“ (European Commission, 2000, გვ.3). კომისიის მაშინდელმა პრეზიდენტმა [1999-2004], ბატონმა რომანო პროდიმ თავად დაასახელა აღმოსავლეთის გაფართოების მოახლოება, როგორც „ევროპის ისტორიული ვალდებულება“: „ეს არის ... ევროპის ისტორიული მოვალეობა. გაფართოება – სხვა სიტყვებით, ამ კონტინენტის გაერთიანება – ასრულებს ევროპის ისტორიაში ერთ თავს და საფუძველს უყრის მომავლის მშენებლობას“ (European Commission, 2001, გვ.2).

შესაბამისად, ფორმულა „დაბრუნება ევროპაში“ გამოიყენებოდა 2004 წლის აღმოსავლეთის გაფართოების ზოგად გამართლებად და ბუნებრივად მიემართებოდა ბალტიისპირეთის ქვეყნების შემთხვევასაც. ჯერ კიდევ 1993 წელს, ჰელსინკის მინისტრიალზე, საგარეო ურთიერთობათა საკითხებში [1993-1995] მაშინდელმა ევროკომისარმა, ბატონმა ჰანს ვან დენ ბრუკმა, ხაზი გაუსვა საჭიროებას ბალტიისპირეთის ქვეყნებს მიეღოთ „მონაწილეობა ევროპის გაერთიანების უფრო ფართო პროცესში“ (European Commission, 1993). 1994 წელს, ესტონეთთან, ლატვიასთან და ლიეტუვასთან ხელმოწერილი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებების გაფორმებისადმი მიძღვნილ ღონისძიებაზე, ევროკავშირის მხრიდან გაკეთდა განცხადებები, რომ ეს ღონისძიება აღნიშნავდა „უკიდურესად მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯს ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესში“ და მიზნად ისახავდა „მათი ადგილის აღდგენას ევროპის თავისუფალი ხალხების წრეში“ (European Commission, 1994). 1995 წელს, ბალტიისპირეთის ქვეყნებთან ასოცირების ხელშეკრულებების გაფორმებისას, საბჭოს პრეზიდენტებმა და კომისიამ განაცხადეს, რომ ეს იყო ნიშანი "ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროპულ ოჯახში დაბრუნებისა" (European Commission, 1995a). ევროკომისიის მიერ შემდგომ გავრცელებული პრესრელიზის თანახმად, ლიეტუვა, ლატვია და ესტონეთი „მიჩნეულ იქნენ ევროკავშირის პოტენციურ მომავალ წევრებად“ (European Commission, 1995b). საბოლოოდ, კომისიის მოსაზრებებმა ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროკავშირში განწევრიანებაზე განაცხადების შესახებ დაადასტურა, რომ მათი განწევრიანება იყო „ისტორიული პროცესის ნაწილი, რომლის დროსაც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ძღვევენ კონტინენტის დანაწევრებას, რომელიც გრძელდებოდა 40 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, და უერთდებიან კავშირის მიერ შექმნილ მშვიდობის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის სივრცეს“ (European Commission, 1997a; 1997b, 1997c).

ამ ფონზე, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ახლადდამოუკიდებელი ლიეტუვის, ლატვიისა და ესტონეთის ევროპულობა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ მდგარა. ევროპულ ქვეყნებს ოფიციალურად არასდროს უღიარებიათ საბჭოთა მმართველობა ბალტიისპირეთის ქვეყნებზე და მათი დამოუკიდებლობის საერთაშორისო აღიარებაც უფრო სწრაფად მოხდა, ვიდრე სხვა კომუნისტური სახელმწიფოების შემთხვევაში (Takamaa and Koskeniemi, p.200-204). ლიეტუვის, ლატვიისა და ესტონეთის ევროპულობა ევროკავშირის თვალში აღიარებულ და უდავო ქვეყნებად წარმოადგენდა.

თუმცა, სათანადოდ უნდა შეფასდეს ის ფაქტიც, რომ ლეტუვამ, ლატვიამ და ესტონეთმა შეძლეს გაეტარებინათ ფართომასშტაბიანი, ზოგჯერ ტრავმული, მაგრამ საბოლოო ჯამში, ეფექტური სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმები (Vilpisauskas, 2005). ამ რეფორმების მნიშვნელობის დაკნინების ნაცვლად, ავტორი მიიჩნევს, რომ ხსენებული რეფორმების სისწრაფე და მასშტაბები, ევროკავშირის მხრიდან ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროკავშირში განწევრიანებასთან დაკავშირებით გაცემულმა დაპირებამ განაპირობა. იმ მასტიმულირებელი ეფექტის საპირისპიროდ, რაც ევროკავშირის დამოკიდებულებას ჰქონდა ბალტიისპირეთის ქვეყნებისადმი, ევროკავშირის მიერ საქართველოს მიმართ განხორციელებულმა პოლიტიკამ და დისკურსულმა პრაქტიკამ, უარყოფითად იმოქმედა ამ უკანასკნელის ევროპულ ამბიციებზე.

ევროპის მეზობელი „სხვა“: საქართველოს სადავო ევროპულობა

საბჭოთა კავშირის დაშლისთანავე ახლადშექმნილმა დამოუკიდებელმა საქართველომ მზერა ევროპისკენ მიაპყრო. 1991 წელს საქართველომ უარი თქვა დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობაში გაწევრიანებაზე და იმავე წელს დაიწყო ოფიციალური ურთიერთობა ევროკავშირთან. პასუხისმგებლობა და ვალდებულებები ორმხრივი იყო: საქართველომ ერთგულება აღუთქვა დასავლურ ღირებულებებს, როგორებიცაა დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები, ხოლო ევროკავშირმა, თავის მხრივ, აიღო პასუხისმგებლობა დახმარებოდა საქართველოს ამ ვალდებულებების შესრულებისას გამონვევების დაძლევაში. აღთქმის ამ გაცვლამ ფორმალურად TACIS-ის ფორმა მიიღო. საქართველომ მიიღო ევროპეიზაციის გამონვევა, რისკენ ისტორიულადაც მიისწრაფოდა.

საქართველოს დამოუკიდებლობის პირველივე წლიდან ევროკავშირი წარმოადგენდა ქართული სახელმწიფოს აღმშენებლობის ძირითად დაფინანსების წყაროს (International Monetary Fund, 2003, გვ.89). ევროკავშირის მხარდაჭერა საქართველოსადმი მართლაც არსებითი იყო, თუმცა, ეს განცხადება ქვეშარითა მხოლოდ ციფრებთან მიმართებით – რაც შეეხება პოლიტიკურ მხარდაჭერას, ევროკავშირი დიდ თავშეკავებულობას იჩენდა. TACIS-ის შეთანხმება კონტრასტში იყო PHARE-სთან, რომელიც ბალტიისპირეთის ქვეყნებს შესთავაზეს. PHARE იყო სპეციალურად შექმნილი „წინასწარი გაწევრიანების სტრატეგიის მთავარი ფინანსური ინსტრუმენტი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, რომლებმაც განაცხადი შეიტანეს ევროკავშირში გაწევრიანებაზე“ (EUR-Lex, 2007a). აქედან გამომდინარე, PHARE მიმართული იყო მდგრად ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და ინსტიტუციურ განვითარებაზე, როდესაც TACIS უფრო მეტად გადაუდებელი დახმარების ინსტრუმენტს წარმოადგენდა მკაფიო სტრატეგიის გარეშე (Rinnert, 2011, გვ.6). შესაბამისად, 90-იანი წლების დასაწყისში ევროკავშირმა ამჯობინა საქართველოს ფინანსური, ტექნიკური და ჰუმანიტარული დახმარებით შემოზღუდულიყო.

თუმცა, 90-იანი წლების შუა ხანებში ევროკავშირი უფრო მეტად ინტერესდება საქართველოთი და მთლიანად სამხრეთ კავკასიით [სომხეთი, აზერბაიჯანი, საქართველო]. 1994-1996 წლების განმავლობაში 10-მა, და აქედან ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ათმა ქვეყანამ გააკეთა განაცხადი ევროკავშირში გაწევრიანებაზე, რამაც აღმოსავლეთით გაფართოება გარდაუვალ რეალობად აქცია (EUR-Lex, 2007b). საქართველოში დემოკრატიული და სტაბილური გარემო მოულოდნელად მეტად რელევანტური გახდა თავად ევროკავშირის მშვიდობასა და უსაფრთხოებისთვის. ამგვარად, 1995 წელს ევროკავშირმა გახსნა თავისი ოფისი თბილისში და საფუძველი ჩაუყარა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას [PCA], რომელსაც ერთი წლის შემდეგ მოენერა ხელი ლუქსემბურგში (Siskova, 2014, გვ.136). PCA იყო წინგადადგმული ნაბიჯი საქართველო-ევროკავშირის ორმხრივ ურთიერთობებში, თუმცა, ვერ გაუტოლდებოდა ბალტიისპირეთის ქვეყნებისთვის შეთავაზებულ ევროპის შეთანხმებას. PCA ბევრად უფრო ზოგადი ხასიათისა იყო და ბალტიისპირეთისთვის შეთავაზებული ალტერნატივისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებდა ევროკავშირში მომავალი გაწევრიანების შესაძლებლობას (Cameron, 2002, p.89-90).

მოგვიანებით, 2003 წელს, ევროკავშირის საბჭოს გენერალურმა მდივანმა, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირის უმაღლესმა წარმომადგენელმა, ხავიერ სოლანამ, ხაზგასმით აღნიშნა სამხრეთ კავკასიის რეგიონის მნიშვნელობა ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგიაში და განაცხადა, რომ „ახლა ჩვენ უფრო ძლიერი და აქტიური ინტერესი უნდა გამოვიჩინოთ სამხრეთ კავკასიის პრობლემებისადმი, რომელიც მოკლე დროში ასევე იქნება მეზობელი რეგიონი“ (European Council, 2003, გვ.10). იმავე წელს, ევროკავშირმა დანიშნა სპეციალური წარმომადგენელი სამხრეთ კავკასიაში – ბ-ნი ჰეიკი ტალვიტიე (European Commission, 2003 წ.) და 2004 წელს შესთავაზა საქართველოს, აზერბაიჯანსა და სომხეთს გაწევრიანებულებიყვნენ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში (ENP), რომელიც სპეციალურად შეიქმნა, რათა ევროკავშირი გარშემორტყმულიყო „მეგობრების რგოლით“ (European Commission, 2002b, გვ.4). ევროკომისიის მაშინდელი პრეზიდენტის, რომანო პროდის, ამ ცნობილმა ტერმინმა შექმნა რეალობა, რომლის მიხედვითაც საქართველო ევროპა არ იყო. მიუხედავად იმისა, რომ ENP-ში გაწევრიანება მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობების განვითარების გზაზე, ამ ფაქტმა გამოიწვია საქართველოს ევროპის მეზობლის [„სხვები“] სტატუსის არასახარბიელო ლეგიტიმაცია, ნაცვლად იმისა, რომ საქართველო მის ნაწილად ექცია. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების, ბელარუსის, მოლდოვას და უკრაინას გარდა, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში შემავალი სხვა ქვეყნები გეოგრაფიულადაც კი არ მიეკუთვნებოდნენ ევროპის კონტინენტს და, შესაბამისად, ვერასდროს მიიღებდნენ ევროკავშირის წევრობის უფლებას.

საქართველოს „სხვად“ აღქმა ბუნებრივად მოხდა, ვინაიდან საქართველო ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკაში სამხრეთ კავკასიის კონტექსტის გარეშე არ განიხილებოდა. კავკასიის არასტაბილურობის, ფრაგმენტაციისა და ევროპის კონტინენტისადმი სადავო კუთვნილების ფონზე, „კავკასიურ ხაფანგში“ მოხვედრა პრობლემატური აღმოჩნდა საქართველოსთვის. საყოველთაოდ იყო მიღებული, რომ ევროპა მთავრდებოდა ურალთან, ასეთი მიდგომა კი სამხრეთ კავკასიას „მეორე“ მხარეს ტოვებდა (Jonsson et al., 2000, p.6). მათი ევროპისადმი მიკუთვნებულობის ეჭვქვეშ დაყენება გეოგრაფიული კომპონენტის გათვალისწინებით, ევროკავშირში განუვრიალების დაბალ პერსპექტივაზე მიუთითებდა, მიუხედავად იმისა, რომ სომხები და ქართველები უდავოდ ევროპელებად მიიჩნევენ თავს. უფრო მეტიც, სადავო იყო არა მხოლოდ მათი ევროპული იდენტობა, არამედ სამხრეთ კავკასიის დანარჩენი ორი სახელმწიფოს ევროპული არჩევანიც (Nuriyev, 2007, p.5). ამგვარად, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისადმი ერთიანი მიდგომა ზიანს აყენებდა საქართველოს, რომელმაც ევროინტეგრაცია ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის მთავარ პრიორიტეტად გამოაცხადა და დამოუკიდებლობის დღიდან იბრძოდა რუსეთის რეგიონიდან გაძევებისთვის. „მე ვარ ქართველი და, მაშასადამე, ვარ ევროპელი“, – განაცხადა საქართველოს ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა, მაშინდელმა პარლამენტის თავმჯდომარემ, ზურაბ ჟვანიამ 1999 წელს ევროსაბჭოს წინაშე (Tarkhan-Mouravi, 2014, გვ.65).

უნდა აღინიშნოს, რომ ქართველების ევროპეიზაციის წყურვილი არ არის მხოლოდ პოსტსაბჭოთა ფენომენი. სუვერენულმა საქართველომ განვითარების ევროპული ვექტორი ჯერ კიდევ 1918 წელს აირჩია, როდესაც ქვეყანამ პირველად გამოაცხადა დამოუკიდებლობა მეფის რუსეთისგან. „რუსეთმა შემოგვთავაზა სამხედრო ალიანსი, რაც ჩვენ უარვყავით. ჩვენ სხვადასხვა გზას ვადგავართ, ისინი აღმოსავლეთისაკენ მიემართებიან და ჩვენ დასავლეთისაკენ“, – ამტკიცებდა საქართველოს მთავრობის მაშინდელი თავმჯდომარე, ბატონი ნოე ჟორდანიას (Kirchick, 2010). 1921 წლის საბჭოთა ოკუპაციამ 70 წლით შეაფერხა საქართველოს ევროპული ოცნება, მაგრამ დასავლეთისკენ სწრაფვა საბჭოთა კავშირის დაშლისა და 1991 წლის საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ კვლავ განახლდა. თუმცა, მტკიცება იმისა, რომ საქართველო ევროპული იდენტობის მატარებელია, გამოწვევად დარჩა.

ევროკავშირმა საქართველოსადმი გამოჩენილი მხარდაჭერა შერაცხა „სხვების“ დახმარებად. ევროკავშირი დაეხმარა საქართველოს რეფორმების განხორციელებაში დამატებითი პასუხისმგებლობების აღების გარეშე. „საქართველოს მომავალი თქვენზე იქნება დამოკიდებული – თქვენს წადილზე რომ თქვენი ქვეყანა ამუშავდეს“, – ხაზგასმით აღნიშნა ევროკომისიის მაშინდელმა პრეზიდენტმა ბატონმა რომანო პროდიმ (European Commission, 2004 წ.).

ბალტიისპირეთის ქვეყნების შემთხვევაში კი პირიქით მოხდა, – დახმარებას წინ უძღოდა ვალდებულება. TACIS-ის ინიციატივა ამ მხრივაც საინტერესოა. შეთანხმებაში საუბარი იყო საქართველოს მსოფლიო ეკონომიკაში ინტეგრაციაზე და არა ევროპულში: „TACIS-ს აქვს სამი ძირითადი მიზანი: საბაზრო ეკონომიკასა და დემოკრატიაზე გადასვლის პროცესში ხელშეწყობა, პარტნიორობისა და კავშირგაბმულობის ყველა დონეზე წახალისება და განვითარება და ბენეფიციარი ქვეყნების ინტეგრაცია მსოფლიო ეკონომიკაში“ (Cordis, 1995). არც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ითვალისწინებდა ევროკავშირში შემდგომში განუვრიალების პერსპექტივას. ბატონმა ვერჰოგენმა, ევროკომისარმა გაფართოების საკითხებში [1999-2004], ასე განმარტა, – „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნების [ევროკავშირის] წევრობა არ არის ჩვენს დღის წესრიგში“ (EurActiv, 2004).

ამრიგად, საქართველო შეიძლება განიხილებოდეს, როგორც მაგალითი იმისა, რასაც თ. კაზიე (T. Casier) (2008) „გაფართოების დილემას“ უწოდებს (გვ. 19), – ევროკავშირის ტაქტიკა მიზნად ისახავს თავიდან აირიდოს მორალური პასუხისმგებლობა, თავის რიგებში მიიღოს ყველა ქვეყანა, რომელიც ევროპული ფუნდამენტური კრედოს ერთგულია (Casier, 2008). 2004 წელს, ბრიუსელში ვიზიტის დროს, საქართველოს მაშინდელმა პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა გააჟღერა თავისივე რწმენა, რომ საქართველო მალე მზად იქნებოდა ევროკავშირის წევრობისთვის. ა. როხოვანსკი Eurasianet-იდან (2004) ამბობს, რომ კომისიის მაშინდელი პრეზიდენტმა, რომანო პროდიმ, არ გაიზიარა სააკაშვილის ენთუზიაზმი. აღნიშნულის ზუსტი ციტატა არ არის ხელმისაწვდომი, თუმცა, მისი ადრინდელი შენიშვნა ამ საკითხთან დაკავშირებით საკმაოდ საყურადღებოა: „ხალხი ახალ ზელანდიაშიც გრძნობს, რომ ისინი ევროპელები არიან. ეს არის პრობლემა. ჩვენ არ შეგვიძლია შევიზღუდოთ თავი ისტორიული ფესვების გათვალისწინებით. ჩვენ, ასევე, უნდა მივცეთ ევროკავშირის ბუნებრივი ზომა“, – აღნიშნა პროდიმ დანიური გაზეთის Jyllands-Posten-თან ინტერვიუში (Pihl, 2002).

მიგნებების თეორეტიზაცია

დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი, ინსტიტუციონალისტურ კვლევებში შედარებით ახალი მიმართულებაა. დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის ავტორი, ვივიენ შმიდტი, ინსტიტუციონალურ სისტემაში იდეებისა და დისკურსის როლის შესწავლით, ცდილობს შეავსოს ის ჩავარდნები, რაც ტრადიციულ ინსტიტუციონალურ მიდგომებს გააჩნიათ. ამგვარად, შმიდტი შთაგონებას კონსტრუქტივისტული ონტოლოგიიდან იღებს. დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი მეტად შესაფერის ინსტრუმენტად არის მიჩნეული ამ სტატიაში განხილული ემპირიული თავსატეხის ამოსახსნელად, რადგანაც ის შმიდტის პოსტულატების მსგავსად, ეხება როგორც „იდეების არსებითი შინაარსს“, ჩაქსოვილს ევროკავშირის პოლიტიკაში ბალტიისპირეთის ქვეყნების და საქართველოს მიმართ, ისე, მათკენ მიმართულ „დისკურსის პროცესებს“ (Schmidt, 2012, გვ.2).

შმიდტი დისკურსის „იდეურ“ და „ინტერაქტიულ“ განზომილებებს გამოჰყოფს. პირველი მოიცავს დისკურსის კოგნიტურ და ნორმატიულ ფუნქციებს, ხოლო მეორეს კოორდინაციული და კომუნიკაციური ფუნქციები გააჩნია. იდეური განზომილებით რომ დავიწყოთ, მისი კოგნიტური ფუნქცია „ცენტრალური იდეის“ ფორმულირებას გულისხმობს, რომელიც შემდგომში „პოლიტიკის შემქმნელებისთვის საფუძველი ხდება სხვადასხვა პრობლემის გადაჭრის გზების მოსაფიქრებლად“ (Schmidt, 2002, გვ. 218-219). ბალტიისპირეთის ქვეყნების ევროპული ინტეგრაციის შემთხვევაში, ამ „ცენტრალურმა იდეამ“ ასახვა ჰპოვა „ევროპაში დაბრუნების“ ფორმულაში, რომელიც აღქმული იყო, როგორც ზოგადი გამოსავალი საბჭოთა ოკუპაციით გამოწვეული, ევროპის დაყოფის პრობლემის გადასაწყვეტად.

დისკურსის ნორმატიული ფუნქცია ამ იდეებს შემდგომში პრობლემის უფრო კონკრეტულ, პოლიტიკაზე ორიენტირებულ გადაჭრის გზებად აქცევს, შესაბამისობის ლოგიკის დაცვით (Schmidt, 2002, გვ.202). ამ ლოგიკის მიხედვით, ევროკავშირი თავს ვალდებულად თვლიდა გაფართოებულიყო აღმოსავლეთით, რადგან ეს გადაწყვეტილება მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული იმ ინტერესების და, შესაბამისად, ვალდებულებების გათვალისწინებით, რომლებიც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროპულ იდენტობას მოსდევდა. თუმცა, შესაბამისობის ლოგიკა ვალდებულებასაც ისე გულისხმობს [ბალტიისპირეთის ქვეყნების მაგალითი], როგორც არავალდებულებას [საქართველოს მაგალითი]. შესაბამისად, წინამდებარე ნაშრომი ამტკიცებს, რომ შესაბამისობის ლოგიკა ევროკავშირის მხრიდან ბალტიელების ევროპაში დაბრუნებას მოითხოვდა, მაშინ, როცა იმავე ლოგიკით, საქართველო „მეზობლის“ სტატუსისთვის უფრო შესაფერისად განიხილებოდა, ვიდრე წევრის სტატუსისთვის. „კავკასიურობამ“ საქართველოს დამატებითი, „განსხვავებულობის“ ტვირთი დააკისრა, რადგან ევროკავშირმა საქართველოსთან ურთიერთობა ბევრად უფრო მართებულად მიიჩნია სამხრეთ კავკასიის რეგიონულ კონტექსტში.

რაც შეეხება ინტერაქტიულ განზომილებას, მისი „კოორდინაციული ფუნქცია“ იმ ცნების მსგავსია, რასაც ფრენკ შიმეფელინგმა (2010) „რიტორიკული მახე“ (გვ.272-279) უწოდა და ის საზოგადოების წევრთა შორის მიმდინარე შიდა მოლაპარაკებებში ვლინდება. თუმცა, ეს ფუნქცია სცილდება ამ სპეციფიკური კვლევის ინტერესს, რადგან სტატიის ავტორი ეძებს არა „დამალულ დღის წესრიგს“, არამედ იმას, რაც რეალურად იქნა გადაცემული სამიზნე აუდიტორიისათვის ბალტიისპირეთის ქვეყნებში და საქართველოში, ე.ი. „საკომუნიკაციო ფუნქციას“ (Schmidt, 2008, გვ.310). შესწავლილ პოლიტიკასა თუ დისკურსულ კომუნიკაციებში, ბალტიისპირეთის ქვეყნები ევროპულ ქვეყნებად იყვნენ აღიარებულნი [ერთ-ერთი ჩვენგანი], საქართველო კი ევროპის საუკეთესო მეზობლად იყო მოხსენიებული. ამ ლოგიკის მიხედვით, არ შეიძლება იყო „ევროპელი“, სანამ ეს არ იქნება აღიარებული და სანამ ევროპულობა/ევროპელობა დისკურსული და პოლიტიკური პრაქტიკების საშუალებით არ კონსტრუირდება, – სოციალური ინტერაქცია (Schmidt, 2002).

ამრიგად, დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის ლოგიკა მეტად გამოსადეგია მოცემული საკვლევი თემისათვის და, პოტენციურად შესაძლებელიც კია, რომ მან ევროპისმცოდნეობის შესახებ კონსტრუქტივისტულ ანგარიშებში არსებული ჩავარდნები შეავსოს. უფრო მეტიც, შმიდტი გვთავაზობს თეორიას, რომელიც ანალიტიკურ სტრატეგიასთანაა შერწყმული, – ის, რაც განიხილება „ძირითად ნაკლულ მაკავშირებელ რგოლად თეორიასა და კვლევას შორის“ (Adler, 2002, გვ.109). შმიდტის თეორიული „რუკა“ საშუალებას გვაძლევს, გავერვკიოთ, თუ როგორ ყალიბდება ევროინტეგრაციის პროცესი იმ ქვეყნებში, რომლებიც ევროკავშირში განწევრიანებისაკენ ისწრაფვიან, ევროკავშირის მიერ ევროპული იდენტობის აღქმის ფონზე.

დასკვნა

კვლევის სტიმულირება მოახდინა იმ ემპირიულმა „თავსატეხმა“, რომელსაც ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესების შედარება წარმოადგენს. ბალტიისპირეთის ქვეყნები და საქართველო ერთდროულად შეუდგნენ ევროპისკენ მიმავალ გზას, მსგავსი მონდომებითა და პოტენციალით, გამხდარიყვნენ „დასავლეთ ევროპის საერთაშორისო თანამეგობრობის“ სრულფლებიანი წევრები, თუმცა, საბოლოოდ აღმოჩნდნენ ევროპული ინტეგრაციის სხვადასხვა საფეხურზე. ავტორი მიიჩნევს, რომ ეს თავსატეხის ამოხსნა შეუძლებელია იმ როლის გააზრების გარეშე, რაც ევროკავშირის დამოკიდებულებამ ითამაშა ბალტიისპირეთისა და საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესებში.

ავტორმა ვივიენ შმიდტის დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი გამოიყენა ბალტიელებისა და ქართველების ევროპელობის ინტერპრეტაციისთვის, როგორც დისკურსის „იდეალური“ და „ინტერაქტიული“ ფილტრი, რომლის მეშვეობითაც ევროკავშირმა განიხილა მათი ევროპეიზაციის სურვილი. მთლიანობაში, „დისკურსი მოიცავს როგორც პოლიტიკის იდეებისა და ღირებულებების ერთობლიობას, ასევე, პოლიტიკის აგებისა და კომუნიკაციის ინტერაქტიულ პროცესს“ (შმიდტი, 2002, გვ. 40), რასაც ავტორი ეძებდა ევროკავშირის პოლიტიკასა და მათ მიმართ დისკურსიულ პრაქტიკაში. შედეგად, ცხადი გახდა ევროკავშირის წინარე განწყობები ბალტიელებისა და ქართველების ევროპელობის შესახებ, რამაც ხელი შეუწყო ან შეუშალა ევროინტეგრაციის პროცესებს შესაბამის ქვეყნებში. ავტორმა დაადასტურა, რომ ევროკავშირმა ბალტიისპირეთის ქვეყნები ევროპულად შეაფასა [ერთ-ერთი „ჩვენ-განი“], რამაც მათ გზა გაუხსნა წევრობისკენ, ხოლო საქართველო განიხილა, როგორც ევროპული იდენტობის არმქონე „სხვები“, რამაც შეზღუდა მისი ინტეგრაციის პერსპექტივა. ევროპული იდენტობა გამოყენებულ იქნა ევროკავშირის პოლიტიკასა და დისკურსში, როგორც ბალტიისპირეთის ქვეყნების და საქართველოს მეტი და ნაკლები ევროინტეგრაციის გამართლება.

მიუხედავად ღირებული ფინანსური, ტექნიკური და ჰუმანიტარული დახმარებისა, ევროკავშირი საქართველოს ევროპეიზაციის პროცესში პოლიტიკური ვალდებულების გარეშე ჩაერთო, ბალტიისპირეთის ქვეყნების შემთხვევაში კი, პირიქით – ვალდებულება წინ უსწრებდა დახმარებას. უფრო მეტიც, საქართველოს ევროპული ინტეგრაცია განიხილებოდა აზერბაიჯანსა და სომხეთში მიმდინარე პროცესების ანალოგიურად, რაც ხაზს უსვამდა საქართველოს სამხრეთ კავკასიურ იდენტობას და არა მის კუთვნილებას ისტორიული ევროპისადმი.

ევროკავშირის პოლიტიკები, როგორცაა TACIS, PCA, ENP, – არ იყო ორიენტირებული საქართველოს ევროპულ ინტეგრაციაზე, არამედ ახდენდა „მეგობრობის ზონის“ ინსტიტუციონალიზებას ევროკავშირსა და საქართველოს შორის. საქართველოს შემთხვევისგან განსხვავებით, ანალიზმა აჩვენა, რომ ბალტიისპირეთის ქვეყნებს ხვდათ წილად ჰქონოდათ პრეფერენციული მოპყრობა, როგორც დისკურსიულ [ფორმულა „ევროპაში დაბრუნება“], ასევე, პოლიტიკის დონეზე [PHARE, ევროპული შეთანხმება, კანდიდატის სტატუსი].

ლიეტუვა, ლატვია და ესტონეთი იღებდნენ ყველა შესაძლო პოზიტიურ სიგნალს ევროკავშირისგან, რაც მათ აძლევდა რწმენის საფუძველს, რომ მათი ევროპეიზაციის მცდელობები უშედეგოდ არ ჩაივლიდა. ავტორი ამტკიცებს, რომ წარმატებული რეფორმები, რომლებიც ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა გაატარეს, გახლდათ პასუხი ევროკავშირის მხარდამჭერ დამოკიდებულებაზე. დაპირება, რომ ბალტიისპირეთის ქვეყნები გახდებოდნენ ევროკავშირის წევრები, გაცემული იყო მანამ, სანამ ლიეტუვა, ლატვია და ესტონეთი კოპენჰაგენის კრიტერიუმების განხორციელების გზას დაადგებოდნენ. ამის საპირისპიროდ, უპირატესი გზავნილი, რომელიც ქართველებს მიეწოდებოდათ, იყო ის, რომ ევროკავშირი არ გააფართოვებდა საზღვრებს ისე, რომ საქართველო მოეცვა. რეალური პერსპექტივის გარეშე დარჩენილი საქართველო ჩაეფლო საკუთარი იდენტობის ძიების მტკივნეულ პროცესში.

შეჯამებისთვის, ევროკავშირის დიფერენცირებული დამოკიდებულება ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს მიმართ გამოიხატა განსხვავებული ტიპის შეთანხმებებში, რომლებიც ამ ქვეყნებს შესთავაზეს და დისკურსში, რომელიც, შესაბამისად, წამახალისებელი ან პირიქით, უპერსპექტივო იყო. ევროკავშირი ხაზს უსვამდა ბალტიელების ევროპელობას და მათ ევროპულ ოჯახში, შინ დაბრუნების მოვალეობას. ამის საპირისპიროდ, ევროკავშირმა საქართველო მეგობრულ მეზობლად მოიაზრა, რომელიც ოფიციალურად და არაოფიციალურად „სხვად“ აქცია თავისი პოლიტიკითა და რიტორიკით. ამრიგად, ავტორი ამტკიცებს, რომ ბალტიისპირეთის ქვეყნებისა და საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის სხვადასხვა გზა ჩამოყალიბდა ევროკავშირის მიერ მათი ევროპული იდენტობის განსხვავებული აღქმის ფონზე.

რამდენადაც ეს მიგნებები თავისთავად ღირებულია, ისინი, ასევე, მნიშვნელოვანია ევროკავშირის დამოკიდებულების გასაგებად ევროპული ინტეგრაციის პროცესების მიმართ, რომლებსაც აშკარად გადიან პოსტსაბჭოთა ქვეყნები, როგორცაა საქართველო, უკრაინა და მოლდოვა. ისტორია ახლახან განმეორდა, როდესაც ევროკავშირმა კიდევ ერთხელ იგრძნო მორალური პასუხისმგებლობა აღმოსავლეთისკენ გაფართოების თვალსაზრისით, რისი მიზეზიც უკრაინაში რუსეთის მიერ წარმოებული უწყვეტი ომი გახდა.

„ევროპაში დაბრუნების“ ფორმულა აღორძინდა და გამოყენებულ იქნა უკრაინისა და მასთან ერთად – მოლდოვას მიმართ, რომელმაც ისტორიული შესაძლებლობით ისარგებლა და უკრაინასთან ერთად შეიტანა განაცხადი ევროკავშირში განწევრიანებაზე. თუმცა, ამასთან, საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის პროცესი ჩიხში შევიდა ან მინიმუმ დაყოვნდა და იკვეთება, რომ რუსეთის ომის საპასუხოდ ევროკავშირის ისტორიული გაფართოება საქართველოს გარეშე ჩაივლის. აღნიშნული აჩენს კითხვებს მსგავსს იმისა, რაც ავტორის მიერ იყო დასმული და რომლებზეც პასუხის გაცემის მცდელობასაც წინამდებარე სტატია წარმოადგენს.

Bibliography

- Adler, E. (2002) 'Constructivism and International Relations', in W. Carlsnaes, T. Risse and B. A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London: Sage, pp. 95-118
- Bretherton, C. & Vogler, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*, New York: Routledge
- Cameron, P. (2002). *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, New York: Oxford University Press
- Casier, T. (2008). "The New Neighbours of the European Union: The Compelling Logic of Enlargement" in J. DeBardeleben (Ed.), *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.
- Cordis (1995). *Cooperation between the European Union and Russia*, available at: <https://cordis.europa.eu/article/id/4300-cooperation-between-the-european-union-and-russia>
- Dawisha, K. & Parrott, B. (1994) *Russia and the New States of Eurasia: The Politics of Upheaval*, New York: Cambridge University Press
- Dent, C. (2002). *The European Economy: The Global Context*, London: Routledge
- Elsuwege, P. (2008). *From Soviet Republics to EU Member States: A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- EUR-Lex (2007a). PHARE Program. Summaries of EU Legislation, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ae50004>
- EUR-Lex (2007b). *The 2004 enlargement: the challenge of a 25-member EU*. Summaries of EU Legislation, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ae50017>
- Euractiv (2004). *'New Neighbours': Commission adds three countries, rules out debate on future borders*, available at: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/new-neighbours-commission-adds-three-countries-rules-out-debate-on-future-borders/>
- Eurasianet. (2004). *EU Extends Cooperation with Georgia, but Expresses Caution on Accession Issue*. Available at: <https://eurasianet.org/eu-extends-cooperation-with-georgia-but-expresses-caution-on-accession-issue>
- Europa Publications ed. (2003). *The Europa World Year Book*, Volume I: *International Organizations; Countries: Afghanistan-Jordan*, Europa Publications, London: Taylor & Francis
- European Commission (1995a). Signing the Europe Association Agreements with Estonia, Latvia and Lithuania, 12 June 1995, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_95_173
- European Commission (1995b). Europe Agreements Initialled with Estonia, Latvia and Lithuania, Press Release, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_95_379
- European Commission (1997a). Agenda 2000 – Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_14
- European Commission (1997b). Agenda 2000 – Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_15

- European Commission (1997c). Agenda 2000 – Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_12
- European Commission (2000). *Enlargement Strategy Paper: Report on Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries*. European Commission Press, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/strat_en.pdf
- European Commission (2001). *"The Enlargement"*, Speech by Romano Prodi President of the European Commission to the European Parliament Strasbourg, 13 November 2001, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_01_531
- European Commission (2002a), *Learn from History and Shape the Future*, Main extracts of Mr Verheugen's Speech, Center for International Relations and 'Rzeczpospolita', Warsaw, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_334
- European Commission (2002b). *"A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability"*, Statement by Romano Prodi, President of the European Commission, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619
- European Commission (2003). *Council appoints an EU Special Representative for the South Caucasus*, Brussels, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_196
- European Commission (2004). *To students and representatives of civil society in Georgia*, Speech by Romano Prodi, President of the European Commission, Tbilisi State University, Georgia, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_04_407
- European Commission. (1993). Statement by Mr. Hans Van Den Broek at the Council of the Sea States: Second Ministerial Session- Helsinki, 16 March 1993, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-93-26_en.htm?locale=FR
- European Commission. (1994). Free Trade Agreement Ceremony Between the European Communities and Estonia, Latvia and Lithuania- Brussels, 18 July 1994, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-94-148_en.htm
- European Council (1989), 8-9 December 1989, Presidency Conclusions, Strasbourg, available at: https://www.consilium.europa.eu/media/20580/1989_december_-_strasbourg__eng_.pdf
- European Council (1993), European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Conclusions of the Presidency, available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>
- European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Massachusetts: MIT Press
- Grigas, A. et al (2003) *The Baltic States in the EU: Yesterday, Today and Tomorrow*, Notre Europe, Jacques Delors Institute
- Gylfason, T. & Hochreiter, E. (2008) *Growing Apart? A Tale of Two Republics: Estonia and Georgia*, Working Paper, International Monetary Fund
- International Monetary Fund (2003). Georgia: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 03/265, Washington D.C.
- Jonsson et al. (2000). *Organizing European Space*. London: SAGE Publications
- Kasekamp, A. (2010). *A History of Baltic States*. London: Palgrave Macmillan
- Kirchick, J. (2010). "Letter from Tbilisi: Georgia Between Two Powers. Russia on their mind", Radio Free Europe/Radio Liberty, available at: https://pressroom.rferl.org/a/Kirchick_in_Foreign_Affairs/2088521.html
- Mole, M. (2012). *The Baltic States from the Soviet Union to the European Union: identity, discourse and power in the post-communist transition of Estonia, Latvia and Lithuania*, London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- O'Connor, K. (2003). *The History of the Baltic States*, Westport: Greenwood Press
- Pautola, N. (1996) 'The Baltics and the European Union- On the Road to Membership, Review of Economies in Transition', *Bank of Finland*, No.4, pp.21-40
- Pihl, L. (2002). *Prodi: EU enlargement must stop somewhere*. Available at: <https://euobserver.com/institutional/8530>
- Rinnert, D. (2011). The Eastern Partnership in Georgia: Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus? Working Paper, SWP Berlin
- Rukhadze, V. (2012). European Union's Eastern Neighborhood: How Much Can EU Influence? *European Union and World Politics Conference*. New York: The University at Buffalo (SUNY)
- Sabanadze, N. (2010) *Globalization and Nationalism: The Cases of Georgia and the Basque Country*, Budapest-New York: Central European University Press.

- Schimmelfennig, F. (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. London: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, F. (2010). Europeanization beyond the member states, *Journal for Comparative Government and European Policy*, Vol. 8, No. 3 (2010), pp. 319-339
- Schmidt, V. (2002) *Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2002). *Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. Vol. 11: 303-326
- Siskova, N. (2014). From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing
- Siversten, S. H. (2011) 'The Dissolution of the Soviet Union: Agency, Performance or Legitimacy?' in Bakke, E., Peters. I. (eds.) *20 Years Since the Fall of the Berlin Wall: Transitions, State Break-Up and Democratic Politics in Central Europe and Germany*, Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 141-159
- Takaama, K. & Koskeniemi, M. eds. (1997). Finnish Yearbook of International Law, Volume 8, Leiden: Kluwer Law International
- Tarkhan-Mouravi, G. (2014) 'Georgia's European Aspirations and the Eastern Partnership' in Jones, S (ed.) *The Making of Modern Georgia, 1918-2012: The first Georgian republic and its successors*, New York: Routledge
- Theiler, T. (2005). *Political Symbolism and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Vilpisauskas, R. (2005). The Political Economy of Baltic States' accession into the EU: The impact on the role of the state, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 5, No.21, University of Miami, available at: <http://aei.pitt.edu/8150/1/Vilpisauskasfinalversion.pdf>

Tatia Dolidze¹

**US VS OTHER: THE BALTIC STATES' AND
GEORGIA'S PATHWAYS TO EUROPE
(1991-2004)**

Abstract

This article is inspired by the empirical puzzle that the comparison of the Baltic states' and Georgia's European integration cases embody during the period of 1991- 2004, – that is from the break up of the Soviet Union to when Baltic States became the members of the European Union and Georgia was included in the European Neighbourhood Policy. By comparing EU policy and discursive practices towards the Baltic states and Georgia during these 13 years of their independence, the author finds that the different pathways of their European integration were shaped in light of the distinctive perception of Balts' and Georgians' European identity held by the EU. European identity is scrutinized as an operational social construction in the EU's hands that often serves as a reason/justification for more or less European integration. The subsequent findings are theoretically interpreted through Discursive Institutionalism along with the methodology of Discourse Analysis, that discerns the differences in the EU's manner of communication towards the Baltic states and Georgia in its foreign policy towards the two.

Key Words: Baltic States, Georgia, European Integration, ENP, European identity

Introducing the Puzzle

After the breakup of the Union of Soviet Socialist Republics [USSR], newly independent Latvia, Lithuania, Estonia [hereinafter referred to as the Baltic states] and Georgia entered a period of tough social, economic and political transitions. On the ruins of the Soviet systems democratic and lawful states had to be built.

Certain preconditions for successful reforms were already present to certain extents: Firstly, the Georgian and Baltic societies were ruled by the will of regaining their independence and restoring historical justice (Siversten S. H, 2011, p.154), – this social capital could have positively contributed to the creation of democratic states. Secondly, the existence of national movements in the form of political parties offered strong grounds for the establishment of a multiparty political systems (Sabanadze, 2010, p.60, p.90). Last, but not the least, existing non-Soviet economic relations and relatively developed infrastructure could have helped set up market economies (Dawisha & Parrott, 1994, p. 190-194; Gylfason, 2008, p.4). While this potential has been successfully used by the Baltic states, for Georgia, the transition period resulted in an endless post-Soviet nightmare. Advantages went by the board, the dream about creating multiparty politics faded, raised capital vanished and infrastructure crumbled. Georgia found itself engaged in civil wars that further impoverished the nation and resulted in the loss of jurisdiction over two of its regions.

Thirteen years after the restoration of their independence, European Union [EU] opened its door to Baltic states as to its fully-fledged members, while Georgia was only offered participation in the European Neighborhood Policy [ENP], without a tangible perspective of ever joining the EU. Incentivized by this puzzle, this author analyzes the different pathways of European integration shaped for Baltic States and Georgia.

Out of 8 Central and Eastern European [CEE] countries that joined the EU in 2004, only Baltic states were truly post-Soviet [like Georgia] and not just the former satellites of the USSR. The Baltic States and Georgia were the

¹ PhD Candidate at the English-taught interdisciplinary Doctoral Studies Programme in European Studies of the Institute for European Studies of Ivane Javakishvili Tbilisi State University. E-mail: tatia.dolidze@gmail.com

first to declare the independence from the Soviet Union and the only ones out of the newly independent states to reject the membership of the Russian-led Commonwealth of Independent States. Foreign policies of Baltic states and Georgia have revolved around the security concerns about Russia's meddling in their internal affairs and all of them had chosen the European way of development before even the Soviet occupation happened.

With similar starting positions in terms of the prospect of their integration into the European Union but diverging outcomes, the Georgian and Baltic cases qualify as 'most similar cases' for a qualitative comparative study (George & Bennett, 2005, p.50). This similarity challenges Rationalist school of thought and calls for the inclusion of ideational factors in the analysis. However, Constructivism as an alternative theory is limited in that it does not advise on the driving and/or restraining forces of European integration processes (Theiler, 2005, p.15), and has no methodological tool similar to what cost-benefit analysis is to rationalists (Adler, 2002, p.109). On that account, the author resorted to Discursive Institutionalism [DI] (Schmidt, 2008), – a theory with a potential of serving as a Constructivist theory of European integration – and applied it along with its inherent methodology of discourse analysis to discern the differences in the EU's manner of communication towards Baltic States and Georgia in its foreign policy towards the two.

On the one hand, the author looks at the application of the 'Return to Europe' formula, stressing Balts' belongingness to the "Western European International Community" ["Self"] out of which they were forcefully kept throughout the decades of the Communist rule (Schimmelfennig, 2003, p.90). On the other hand, it detects the discursive practice of 'othering' towards Georgia that eventually materialized through bringing Georgia into the ENP and designating it as a 'neighbour' of Europe. DI is thus used to theorize about EU's instrumental usage of the European identity through the 'inclusion' and 'exclusion' policies and political discourse the Union has applied to the Baltic States and Georgia, respectively.

This article argues that the EU has always judged the Baltic States as European ['Us'], facilitating their way towards the membership, while Georgia has been considered as lacking Europeanness ['Other'], restraining its prospect of integrating into the Union. Accordingly, the author claims that the distinctive perception of their European identity held by the EU is a minimally sufficient explanation of the proposed puzzle.

The primary list of sources examined comprises of Strategy Papers, Council Conclusions, Press Releases, Commission Avis, and speeches of the Commissioners concerned. Analysis provided in this article covers the period of thirteen years, starting with the collapse of the Soviet Union in 1991 and ending with the year 2004, when Baltic states gained the full membership of the EU and Georgia was included in the ENP. Time period right before the collapse of the USSR is still addressed to prepare the contextual background for further analysis.

Born and Bred European "Self": The Baltic States Return to Europe

On August 23, 1989 Baltic populations formed a human chain from Vilnius through Tallinn to Riga. This famous episode of Baltic history clearly portrayed the will-power of the Baltic states to free themselves from the Soviet reality (O'Connor, 2003, p.155). Two million people holding each-others' hands covered the territory of 600 kilometers and protested against the Molotov-Ribbentrop Pact of 1939 on the basis of which Soviet Union and Nazi Germany had divided Baltics between them (Kasekamp, 2010, p.125). This historical event was followed by the declaration of independence in 1991 and marked the beginning of Baltic states' European integration process. From then on, Lithuania, Latvia and Estonia embarked on their 'safe' journey towards EU membership. The word 'safe' is a reference to the positively stable and secure nature of EU policy towards the Baltics throughout the integration process. From the very beginning, the EU had conveyed Baltic states' eventual membership in the form of a foregone conclusion.

To start with, the EU distinguished the Baltic states for preferential policy treatment as early as in 1991. No longer than six months after the collapse of the Soviet Union, they were already in possession of the Most Favored Nation Status and the Trade and Cooperation Agreements were signed (Rukhadze, 2012, p.2). The same year, Lithuania, Latvia and Estonia were invited to join Poland and Hungary Assistance for Restructuring of their Economies [PHARE] (Europa Publications, 2003, p.227). PHARE stood hierarchically higher than Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States [TACIS] offered to Georgia along with other former Soviet republics. The economies of Baltic states were considered similar to the other TACIS states like Ukraine, rather than to Poland or Hungary, but the EU still found them eligible to participate in PHARE, further stressing

Balts' Europeanness (Mole, 2012, p.154). The political superiority of PHARE became even more obvious when it was later transformed into the assistance package for the 'Europe Agreement' countries on their way towards the EU membership (Dent, 2002, p.117). By signing 'Europe Agreements' with the Baltic states in 1995, the European Union officially recognized them as part of the Central and Eastern Europe, and acknowledged their accession perspective (Elsuwege, 2008, p.130). The Baltic states acted in accord with their newly obtained status of the EU membership candidates and officially applied for membership in 1995 (Pautola, 1996, p.23). Preparative phase ended in 2002, and in 2003 already, Baltic states signed the Treaty of Accession. Eventually, on May 1st 2004, Baltic States officially became full members of the European Union (Grigas et al, 2003, p. 22).

As this short overview of their contractual relations demonstrated, European integration process for the Balts was less of a struggle and more of a synergy with the EU. Eastern enlargement figuratively commenced alongside the CEE revolutions of 1989-1991 with the slogan of "Return to Europe" (Bretherton & Vogler, 2006, p.25). Right after the fall of the Berlin wall, the European Community asserted that member states were **"fully conscious of the common responsibility which devolves on them in this decisive phase in the history of Europe"** (European Council, 1989, p.15). In 1993, the European Council made a clear commitment by declaring that: **"countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the Union. Accession will take place as soon as a country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions"** (European Council, 1993, p.13). The EU made a pledge that the CEE countries, including Baltic states, would indubitably become full members provided the Copenhagen Criteria were met.

Looking at the primary sources such as speeches by EU officials or agreements made, there seems to be a clear perception of a duty to enlarge Eastwards. This, it seems, is what triggered the decision to enlarge, in spite of the expected costs. The then-Commissioner for Enlargement [1999-2004], Mr. Gunter Verheugen, affirmed: **"With the disappearance of the iron curtain we have the opportunity and the duty to go forward with integration and heal the wounds inflicted by the division of our continent. This project is about peace first and foremost and enlargement second"** (European Commission, 2002a, p.5). The moral responsibility to accept the CEE countries back was accentuated in the Enlargement Strategy Paper that reads: **"The enlargement of the EU now under way on the basis of the Luxembourg (1997) and Helsinki (1999) European Council decisions has an unprecedented political, historical and moral dimension. This is more than just an enlargement. It means, in fact, bringing our continent together. We are moving from division to unity..."** [Emphasis added] (European Commission, 2000, p.3). Then-president of the Commission [1999-2004], Mr. Romano Prodi himself designated approaching Eastern enlargement as "Europe's historic duty": **"It is ... Europe's historic duty. Enlargement – in other words, the unification of this continent – closes one chapter in Europe's history and lays the basis for building the future"** (European Commission, 2001, p.2).

Correspondingly, the formula of "Return to Europe" was used as a general justification for the Eastern Enlargement of 2004 and was naturally applied to the Baltic case as well. As early as in 1993, at the ministerial session in Helsinki, the then-European Commissioner for Foreign Relations [1993-1995], Mr. Hans van den Broek, stressed the need of Baltic States' **"participation in the wider process of European unification"** (European Commission, 1993). In 1994, at a ceremony held in honor of Free Trade Agreements signed with Estonia, Latvia and Lithuania, there were declarations on the part of the EU that this occasion signified **"a vital step forward in the process of integration of the Baltic Countries into Europe"** and was meant to **"recover their place in the circle of free peoples of Europe"** (European Commission, 1994). In 1995, upon signing the Europe Association Agreements with Baltic states, Presidents of the Council and the Commission claimed it was a sign of **"return of the Baltic States to the European family"** (European Commission, 1995a). Subsequent press release of the European Commission conveyed that Lithuania, Latvia and Estonia were **"considered as potential future members of the EU"** (European Commission, 1995b). Eventually, Commission Opinions on Baltic states' applications for the EU membership affirmed that their accession was **"part of a historic process, in which the countries of Central and Eastern Europe overcome the division of the continent which has lasted for more than 40 years, and join the area of peace, stability and prosperity created by the Union"** (European Commission, 1997a; 1997b, 1997c).

Against this background, one can confidently assert that the Europeanness of newly independent Lithuania, Latvia and Estonia was not debated within the EU. European countries had never officially recognized the Soviet rule over the Baltic states and their international recognition happened faster than for other Communist states (Takamaa and Koskeniemi, p.200-204). It was taken for granted that Lithuania, Latvia and Estonia were European.

It must not be underestimated though, that Lithuania, Latvia and Estonia managed to implement wide-ranging, sometimes traumatic but in the end, effective social, political and economic reforms (Vilpisauskas, 2005). Instead of discounting the importance of these reforms, it is argued that what shaped the speed and scale of these reforms was the high degree of assurance from the EU's side that Baltic states would subsequently join the Union. Contrary to the stimulating effect that the EU's attitude had on Baltic states, the policy and discursive practices that the EU exercised towards Georgia threw cold water on latter's European ambitions.

Europe's Neighbouring 'Other': Georgia's Miscarried Europeanness

Upon the breakup of the Soviet Union, the newly independent Georgia directed its gaze towards Europe. In 1991, Georgia refused to join the Commonwealth of Independent States and the same year launched its official rapport with the European Union. Responsibilities and duties were reciprocated between the two: Georgia swore allegiance to Western values such as democracy, rule of law and human rights, while the EU, on its part, took responsibility of helping Georgia meet the challenges posed by such commitment. Formally, this exchange of vows took the form of the TACIS. Through its participation, Georgia accepted the challenge of Europeanization, for what it had historically longed.

From the very first year of Georgia's independence, the European Union represented the main funding source of the Georgian state-(re)building venture (International Monetary Fund, 2003, p.89). The EU's support to Georgia was indeed substantial, but this statement is only true when it comes to numbers, – as for political support, the EU was very reserved at that time. The TACIS agreement was in stark contrast with PHARE offered to Baltic states. PHARE was specially designed as “the main financial instrument of the pre-accession strategy for the Central and Eastern European countries which have applied for membership of the European Union” (EUR-Lex, 2007a). PHARE was, therefore, targeted at the sustainable economic, political and institutional development, while TACIS was more of an emergency assistance tool with no clear strategy (Rinnert, 2011, p.6). In the beginning of 90-ies, therefore, the EU had preferred to limit itself to the role of Georgia's financial, technical and humanitarian assistant.

However, in the mid-90s, the European Union took more interest in Georgia, and the South Caucasus [Armenia, Azerbaijan, Georgia] as a whole. Throughout 1994-1996, ten Central and Eastern European countries submitted their applications for accession to the EU, and the Eastern Enlargement proved an imminent reality (EUR-Lex, 2007b). Democracy and stability in Georgia suddenly became more pertinent to the peace and security of the EU itself. Correspondingly, the European Union opened its office in Tbilisi in 1995, and the ground was laid for the Partnership and Cooperation Agreement [PCA] signed a year later in Luxembourg (Siskova, 2014, p.136). PCA was a step forward in Georgia's bilateral relations with the EU, but in no way comparable to the Europe Agreement offered to Baltic states. PCA was of a much more general character that, contrary to its Baltic alternative, did not imply the future membership of the European Union (Cameron, 2002, p.89-90).

Later in 2003, General/High Representative of European Union, Javier Solana, raised the importance of South Caucasus region in the European Security Strategy by stating “***We should now take a stronger and more active interest in the problems of the Southern Caucasus, which will in due course also be a neighbouring region***”, (European Council, 2003, p.10). In the same year, the EU appointed a special representative in the South Caucasus, – Mr. Heikki Talvitie (European Commission, 2003), and in 2004 offered Georgia, Azerbaijan and Armenia to join the ENP, which was specially designed to ensure EU was surrounded by “***the ring of friends***” (European Commission, 2002b, p.4). This famous expression by then-President of the European Commission, Romano Prodi constructed social reality in which, to much disappointment of Georgians, Georgia was not Europe. While the ENP membership was a significant milestone in the EU-Georgia relations, it nevertheless unfavorably legitimized Georgia's status of a neighbour of Europe ['Other'], rather than making Georgia a part of it. Along with the South Caucasus countries, Belarus, Moldova and Ukraine, the ENP encompassed countries that did not even geographically make part of the Eurasian continent and thus could never become eligible for EU membership.

'Othering' of Georgia happened in a natural way since Georgia did not exist in the EU's foreign policy outside the context of the South Caucasus. Given the volatility, fragmentation and disputed belongingness of the Caucasus to the European Continent, being caught up in the 'Caucasian trap' was troublesome for Georgia. It was commonly believed that Europe ended at Urals, which left South Caucasus on the 'other' side (Jonsson

et al., 2000, p.6). With the geographical component of their Europeanness questioned, the prospect of ever joining the European Union was low, even if Armenians and Georgians would certainly qualify themselves as Europeans. Moreover, not only their European identity, but even the European choice of the other two South Caucasian states was contested (Nuriyev, 2007, p.5). One-size-fits all approach to the South Caucasus states was thus to the disadvantage of Georgia which, since its independence, has fought to expel Russia from the region, and had proclaimed European Integration country's top foreign policy priority. „***I am Georgian and therefore I am European***“, – former Prime Minister of Georgia, at that time Chairman of Parliament, Zurab Zhvania had pronounced in front of Council of Europe in 1999 (Tarkhan-Mouravi, 2014, p.65).

It must be noted that Georgian thirst of Europeanization is not merely a Post-Soviet phenomenon. Sovereign Georgia had opted for European vector of development as early as in 1918, when Georgia first declared its independence from Tsarist Russia. ***“Russia offered us [a] military alliance, which we rejected. We have taken different paths, they are heading for the East and we, for the West”***, – asserted the then-Head of the Georgian government, Mr. Noe Zhordania (Kirchick, 2010). The Soviet occupation of 1921 interrupted Georgia's European dream for 70 years, but the chase after it resumed when the Soviet Union collapsed, and Georgia regained its independence in 1991. However, asserting its Europeanness has proved challenging for Georgia.

The European Union interpreted its support to Georgia as the assistance to ‘others’. The EU seems to have assisted Georgia in the realization of reforms solely for the sake of reforms per se, without further commitment from its side. ***“Georgia's own future will depend on you yourselves -- on your determination to make your country work”***, – then-President of the European Commission Mr. Romano Prodi stressed (European Commission, 2004).

In case of Baltic states, it happened vice versa, – the commitment preceded the assistance.

TACIS initiative is also interesting in this respect. The agreement spoke of integrating Georgia in world economy rather than European one: ***“TACIS has three main objectives: to support the transition towards the market economy and democracy, to develop partnerships and foster links and network at all levels, and to integrate recipient countries into the world economy”*** (Cordis, 1995). Neither ENP did accommodate the prospect of subsequent EU membership. It was clarified by Mr. Verheugen, European Commissioner for Enlargement [1999-2004], , ***“Membership is not on our agenda for these [ENP] countries”*** (EurActiv, 2004).

Georgia may thus be viewed as an example of what T. Casier (2008) labelled as “Enlargement Dilemma” (p.19), – EU's tactic aimed at avoiding the moral responsibility of welcoming every country that adheres to the fundamental European credo (Casier, 2008). In 2004, during a visit in Brussels, then-President of Georgian Mikheil Saakashvili voiced his belief that Georgia would soon be ready for the EU membership. A. Rochowanski from Eurasianet (2004) communicates that the then-Commission President, Romano Prodi, met Saakashvili's enthusiasm without any reciprocity. The exact quote is not available, but his earlier remark on the same matter is quite indicative: ***“People in New Zealand also feel that they are European. That is the problem. We cannot limit ourselves to considering the historical roots. We also have to give a natural size to the EU”***, – noted Prodi in an interview with Danish paper, Jyllands-Posten (Pihl, 2002).

Theorizing the Findings

Discursive Institutionalism is a relatively new development in the Institutional studies. The author of DI, Vivien Schmidt, attempts to fill in the gap left by the traditional Institutional approaches by looking at the role of ideas and discourse within the institutional set-up. In doing so, Schmidt draws inspiration from constructivist ontology. DI is deemed to be a highly applicable to the empirical puzzle addressed in this article in that similarly to Schmidt's postulates, it deals with “the substantive content of ideas” embodied in the EU's policy practices towards Baltic States and Georgia, as well as with the “processes of discourse” towards the two (Schmidt, 2012, p.2).

Schmidt distinguishes the ‘ideational’ and ‘interactive’ dimensions of discourse. The former encompasses cognitive and normative functions of discourse, and the latter has coordinative and communicative functions. To start with the ideational dimension, its cognitive function implies formulating “a central idea” that would subsequently “provide the basis for policy-makers to come up with solutions to a wide variety of problems” (Schmidt, 2002, pp. 218-219). In the case of the Baltic states' European integration, this “central idea” took the form of the ‘Return to Europe’ formula as a general solution to the division of Europe due to the Soviet occupation.

Normative function of the discourse then turns these ideas into more specific policy-oriented solutions, following the logic of appropriateness (Schmidt, 2002, p.202). According to this logic, the EU felt obliged to commit itself to the Eastern Enlargement because this decision was judged as appropriate given the interests and thus obligations that the European identity of CEE countries entailed. However, the logic of appropriateness entails an obligation [Baltic example] just like it entails non-obligation [Georgian case]. Accordingly, this paper argues that the logic of appropriateness called for duty from the EU's side to return Balts to Europe, while the same logic regarded Georgia as more appropriate for a "neighbour" status rather than that of a member. Being "Caucasused" laid additional 'otherness' burden on Georgia as the EU considered much more proper to deal with Georgia in the Southern Caucasus regional context.

Regarding the interactive dimension, its 'coordinative function' is a notion similar to what Frank Schimmelfennig (2010) designated a "rhetorical entrapment" (p.272-279) and manifests itself in the inner negotiations between the community members. However, this function falls out of this specific research interest as the author of the article is not looking into the 'hidden agenda', but what was actually communicated to the target audience in Baltic States and Georgia, – i.e. at the 'communicative function' (Schmidt, 2008, p.310). In the policy or discursive communications studied, Baltic states were proclaimed European [one of "Us/Self"], while Georgia was referred to as a neighbor of Europe at its best. Following this logic, one cannot be 'European' until it's said to be one and until its Europeanness is constructed through the discursive and policy practices, – social interaction (Schmidt, 2002).

DI logic is thus highly applicable to the case under research and could potentially also serve as a gap-filler to other constructivist accounts on European studies. Even more as Schmidt's work resembles a toolkit as she offers a theory that is also combined with an analytical strategy, – something that has been considered as "the major missing link in constructivist theory and research" (Adler, 2002, p.109). Schmidt's theoretical 'map' allows an insight into how the European integration processes in aspiring countries are shaped in light of the European Identity perceptions held by EU.

Conclusions

The study was stimulated by the empirical 'puzzle' that the comparison of the Baltic States' and Georgia's European integration processes embody. With comparable determination and potential to become fully-fledged members of "Western European International Community", the Baltic States and Georgia concurrently set out on their pathways to Europe to eventually find themselves in different degrees of European integration. The article argued that the puzzle could not be solved without comprehending the role that European Union's attitude played in the Europeanization processes of the two.

Vivien Schmidt's Discursive Institutionalism was used to interpret the Balts' and Georgians' Europeanness as the 'ideational' and 'interactive' filter of the discourse through which the EU considered their desire of Europeanization. In its totality, "discourse encompasses both a set of policy ideas and values and an interactive process of policy construction and communication" (Schmidt, 2002, p. 40), that the author sought in the EU's policy and discursive practices towards them. Findings revealed a prejudice about Balts' and Georgians' Europeanness as perceived by the EU, encouraging and discouraging the European integration processes within the two, respectively. Author argued that the EU has adjudged Baltic States as European [one of "Us/Self"], facilitating their way towards the membership, while Georgia has been considered as lacking European identity ['Other'], restraining its prospect of integrating into the Union. European identity was used in EU's policy and discourse as a reason/justification of Baltic states' and Georgia's more and less European integration, respectively.

Despite reasonable financial, technical and humanitarian assistance, EU engaged with Georgia without any political commitment, while in case of Baltic States it happened vice versa – commitment preceded assistance. What is more, Georgia's integration process was discussed on a par with that of Azerbaijan and Armenia, accentuating its South Caucasian identity, rather than its belongingness to the historical Europe. EU policies like TACIS, PCA, ENP were not there to bring Georgia into Europe, they have rather institutionalised a 'friend-zone' between the EU and Georgia. In contrast to Georgian case, the analysis showed that Baltic states were given a preferential treatment on both discursive ["Return to Europe" formula] and policy levels [PHARE, Europe Agreement, Membership candidacy]. Lithuania, Latvia and Estonia have been receiving all the positive signals from EU giving them a reason to believe that their Europeanization efforts would not end up being in

vain. Author argues that the successful reforms that the Baltic states undertook should be understood as a response to EU's supportive attitude. The pledge that Baltic states would become the members of the European Union was made before Lithuania, Latvia and Estonia would set out on their way of implementing Copenhagen Criteria. Contrary to that, the predominant message communicated to Georgians was that the EU would not expand its borders so as to include Georgia. Seeing no real prospective, Georgia immersed in the painful search of self-identification.

To sum up, the EU's differentiated attitude towards the Baltic states and Georgia manifested through the dissimilar types of agreements that had been offered to them and the discourse that was reassuring or unpromising, respectively. The EU was emphasizing Balts' Europeanness and the duty of their return to European family, ergo to 'Us'. Contrary to that, the EU conceived Georgia as a friendly neighbor, whom it officially and unofficially 'Othered' through its policies and rhetoric. This article thus argues that the different pathways of European integration for Baltic states and Georgia were shaped in the light of the distinctive perceptions of their European Identity held by EU.

As enlightening as they are in their own right, these findings are also pertinent to understanding the EU's attitude towards the European integration processes that Post-Soviet countries such as Georgia, Ukraine and Moldova are currently undergoing. The history has recently repeated itself with the EU having once more felt the moral responsibility to enlarge eastwards, the ongoing war that Russia has waged in Ukraine being a reason for such a shift in the European Neighbourhood Policy. "Return to Europe" formula has been revived to be applied to Ukraine, and with it – Moldova, which had followed the suit and filed an application for the EU membership. However, Georgia's concurrent EU bid has stalled, and the historic enlargement in response to Russia's war appears to be leaving Georgia out, raising questions similar to the ones posed and attempted to be answered in this article.

References

- Adler, E. (2002) 'Constructivism and International Relations', in W. Carlsnaes, T.Risse and B. A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London: Sage, pp. 95-118
- Bretherton, C. & Vogler, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*, New York: Routledge
- Cameron, P. (2002). *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, New York: Oxford University Press
- Casier, T. (2008). "The New Neighbours of the European Union: The Compelling Logic of Enlargement" in J. DeBardeleben (Ed.), *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.
- Cordis (1995). *Cooperation between the European Union and Russia*, available at: <https://cordis.europa.eu/article/id/4300-cooperation-between-the-european-union-and-russia>
- Dawisha, K. & Parrott, B. (1994) *Russia and the New States of Eurasia: The Politics of Upheaval*, New York: Cambridge University Press
- Dent, C. (2002). *The European Economy: The Global Context*, London: Routledge
- Elsuwege, P. (2008). *From Soviet Republics to EU Member States: A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- EUR-Lex (2007a). PHARE Program. Summaries of EU Legislation, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ae50004>
- EUR-Lex (2007b). *The 2004 enlargement: the challenge of a 25-member EU*. Summaries of EU Legislation, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ae50017>
- Euractiv (2004). *'New Neighbours': Commission adds three countries, rules out debate on future borders*, available at: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/new-neighbours-commission-adds-three-countries-rules-out-debate-on-future-borders/>
- Eurasianet. (2004). *EU Extends Cooperation with Georgia, but Expresses Caution on Accession Issue*. Available at: <https://eurasianet.org/eu-extends-cooperation-with-georgia-but-expresses-caution-on-accession-issue>

- Europa Publications ed. (2003). *The Europa World Year Book*, Volume I: *International Organizations; Countries: Afghanistan-Jordan*, Europa Publications, London: Taylor & Francis
- European Commission (1995a). Signing the Europe Association Agreements with Estonia, Latvia and Lithuania, 12 June 1995, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_95_173
- European Commission (1995b). Europe Agreements Initialled with Estonia, Latvia and Lithuania, Press Release, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_95_379
- European Commission (1997a). Agenda 2000 – Commission Opinion on Latvia’s Application for Membership of the European Union, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_14
- European Commission (1997b). Agenda 2000 – Commission Opinion on Lithuania’s Application for Membership of the European Union, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_15
- European Commission (1997c). Agenda 2000 – Commission Opinion on Estonia’s Application for Membership of the European Union, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_12
- European Commission (2000). *Enlargement Strategy Paper: Report on Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries*. European Commission Press, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/strat_en.pdf
- European Commission (2001). *“The Enlargement”*, Speech by Romano Prodi President of the European Commission to the European Parliament Strasbourg, 13 November 2001, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_01_531
- European Commission (2002a). *Learn from History and Shape the Future*, Main extracts of Mr Verheugen’s Speech, Center for International Relations and ‘Rzeczpospolita’, Warsaw, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_334
- European Commission (2002b). *“A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability”*, Statement by Romano Prodi, President of the European Commission, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619
- European Commission (2003). *Council appoints an EU Special Representative for the South Caucasus*, Brussels, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_196
- European Commission (2004). *To students and representatives of civil society in Georgia*, Speech by Romano Prodi, President of the European Commission, Tbilisi State University, Georgia, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_04_407
- European Commission. (1993). Statement by Mr. Hans Van Den Broek at the Council of the Sea States: Second Ministerial Session- Helsinki, 16 March 1993, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-93-26_en.htm?locale=FR
- European Commission. (1994). Free Trade Agreement Ceremony Between the European Communities and Estonia, Latvia and Lithuania- Brussels, 18 July 1994, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-94-148_en.htm
- European Council (1989), 8-9 December 1989, Presidency Conclusions, Strasbourg, available at: https://www.consilium.europa.eu/media/20580/1989_december_-_strasbourg__eng_.pdf
- European Council (1993), European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Conclusions of the Presidency, available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>
- European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Massachusetts: MIT Press
- Grigas, A. et al (2003) *The Baltic States in the EU: Yesterday, Today and Tomorrow*, Notre Europe, Jacques Delors Institute
- Gylfason, T. & Hochreiter, E. (2008) *Growing Apart? A Tale of Two Republics: Estonia and Georgia*, Working Paper, International Monetary Fund
- International Monetary Fund (2003). Georgia: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 03/265, Washington D.C.
- Jonsson et al. (2000). *Organizing European Space*. London: SAGE Publications
- Kasekamp, A. (2010). *A History of Baltic States*. London: Palgrave Macmillan
- Kirchick, J. (2010). “Letter from Tbilisi: Georgia Between Two Powers. Russia on their mind”, Radio Free Europe/Radio Liberty, available at: https://pressroom.rferl.org/a/Kirchick_in_Foreign_Affairs/2088521.html

- Mole, M. (2012). *The Baltic States from the Soviet Union to the European Union: identity, discourse and power in the post-communist transition of Estonia, Latvia and Lithuania*, London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- O'Connor, K. (2003). *The History of the Baltic States*, Westport: Greenwood Press
- Pautola, N. (1996) 'The Baltics and the European Union- On the Road to Membership, Review of Economies in Transition', *Bank of Finland*, No.4, pp.21-40
- Pihl, L. (2002). *Prodi: EU enlargement must stop somewhere*. Available at: <https://euobserver.com/institutional/8530>
- Rinnert, D. (2011). The Eastern Partnership in Georgia: Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus? Working Paper, SWP Berlin
- Rukhadze, V. (2012). European Union's Eastern Neighborhood: How Much Can EU Influence? *European Union and World Politics Conference*. New York: The University at Buffalo (SUNY)
- Sabanadze, N. (2010) *Globalization and Nationalism: The Cases of Georgia and the Basque Country*, Budapest-New York: Central European University Press.
- Schimmelfennig, F. (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. London: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, F. (2010). Europeanization beyond the member states, *Journal for Comparative Government and European Policy*, Vol. 8, No. 3 (2010), pp. 319-339
- Schmidt, V. (2002) *Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2002). *Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. Vol. 11: 303-326
- Siskova, N. (2014). From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing
- Siversten, S. H. (2011) 'The Dissolution of the Soviet Union: Agency, Performance or Legitimacy?' in Bakke, E., Peters. I. (eds.) *20 Years Since the Fall of the Berlin Wall: Transitions, State Break-Up and Democratic Politics in Central Europe and Germany*, Berliner Wissenschafts-Verlag, pp. 141-159
- Tabula (2011). *Interview with Gunter Verheugen*. available at: <http://www.tabula.ge/en/story/70143-interview-with-gunter-verheugen>
- Takaama, K. & Koskenniemi, M. eds. (1997). Finnish Yearbook of International Law, Volume 8, Leiden: Kluwer Law International
- Tarkhan-Mouravi, G. (2014) 'Georgia's European Aspirations and the Eastern Partnership' in Jones, S (ed.) *The Making of Modern Georgia, 1918-2012: The first Georgian republic and its successors*, New York: Routledge
- Theiler, T. (2005). *Political Symbolism and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Vilpisauskas, R. (2005). The Political Economy of Baltic States' accession into the EU: The impact on the role of the state, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 5, No.21, University of Miami, available at: <http://aei.pitt.edu/8150/1/Vilpisauskasfinalversion.pdf>

მარიამ ხურცილავა¹

შემოქმედებითი ეკონომიკა – ქართული და ესტონური
კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების
განვითარების მოდელები

აბსტრაქტი

წინამდებარე კვლევის მთავარი მიზანია კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების ქართული მოდელის შესწავლა. ნაშრომი ყურადღებას ამახვილებს ევროკავშირის პროგრამებზე, რომლებიც კულტურის სფეროზეა ორიენტირებული, დაფინანსების შესაძლებლობებზე და ა.შ., რომლებიც ხელს უწყობს სექტორის განვითარებას. კვლევის ფარგლებში განხილული მნიშვნელოვანი სტრატეგიული დოკუმენტების ანალიზისა და ქართველი ექსპერტების ინტერვიუების საფუძველზე, გამოვლინდა სექტორის განვითარების მთავარი საფუძვრები და მიმდინარე გამოწვევები.

მეორე მხრივ, ნაშრომი მოიცავს ესტონური კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების მოდელის განვითარების ეტაპებს ესტონელი ექსპერტების ინტერვიუებზე დაყრდნობით. ჩატარებული კვლევის შედეგად, მომზადდა რეკომენდაციები, თუ როგორ შეიძლება ესტონური კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების მოდელის წარმატებით ადაპტაცია ქართულ რეალობაში, ქართულ სისტემაში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით და ესტონურ მოდელში იდენტიფიცირებული საუკეთესო პრაქტიკების საფუძველზე.

საბოლოოდ, კვლევის ძირითადი დასკვნის მიხედვით ესტონური გამოცდილების გათვალისწინება განაპირობებს დადებით პირდაპირ და ირიბ გავლენას ქართულ ეკონომიკაზე, შესაბამისად, გაზრდის სექტორის წვლილს და ხელს შეუწყობს ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს.

საკვანძო სიტყვები: შემოქმედებითი ეკონომიკა, კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიები, კულტურის პოლიტიკა, სამეწარმეო პოლიტიკა, ევროპეიზაცია.

შესავალი

ნაშრომის მთავარი მიზანია, რომ იკვლიოს შექმედებითი ეკონომიკის ქართული და ესტონური მოდელები – შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების კუთხით. კვლევაში წარმოდგენილი ორი ქვეყანა შეირჩა მათი მსგავსებების საფუძველზე, როგორცაა ისტორია, მოსახლეობის რაოდენობა, ეკონომიკა, და რაც მთავარია, იმ მიზეზით, რომ ესტონეთი ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული და წარმატებული ქვეყანაა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების მიმართულებით. სტატია გამოყოფს ქართული სისტემის მთავარ გამოწვევებს, განიხილავს სისტემის ხარვეზებს, რაც ხელს უშლის მოდელის წარმატებით განხორციელებას. ასევე, ესტონურ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, გასცემს რეკომენდაციებს აღნიშნული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

‘შემოქმედებითი ეკონომიკის’ ცნება შეიმუშავა და პირველად გამოიყენა ჯონ ჰოკინსმა, 2001 წელს. შესაბამისად, აღნიშნული კონცეფცია წარმოადგენს 21-ე საუკუნის სიახლეს. თუმცა, არ არსებობს შემოქმედებითი ეკონომიკის ერთი, კონკრეტული დეფინიცია, რადგან ის ორი სექტორის – შემოქმედებითობისა და ეკონომიკის ზღვარზეა. ანუ-მაია პალოკის² თანახმად, საჭირო გახდა დაზუსტება იმი-

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ევროპისმცოდნეობის სამაგისტრო პროგრამის ფარგლებში დაცული სამაგისტრო ნაშრომის საფუძველზე ნინო ლაპიაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: mariamkhurtsilava5@gmail.com

² მრჩეველი (შემოქმედებითი ინდუსტრიები), ესტონეთის კულტურის სამინისტრო (ინტერვიუ ანუ-მაია პალოკთან)

სა, თუ რაზე იყო საუბარი – „ჩვენ გავაცანით რაღაც ახალი და საჭირო გახდა მიგვენიჭებინა მისთვის მნიშვნელობა“ [ანუ-მაია პალოკის ინტერვიუ].

შესაბამისად, სტატია იწყება ტერმინოლოგიებისა და განსაზღვრებების ახსნით, რასაც მოსდევს სექტორის მნიშვნელობის ხაზგასმა როგორც ევროკავშირისთვის, ასევე, განვითარებადი ქვეყნებისთვის, როგორცაა საქართველო. შემდეგ განიხილება ევროკავშირისა და საქართველოს შორის არსებული ხელშეკრულებები და ურთიერთობა სექტორის მიმართულებით, საერთაშორისო ექსპერტიზისა და პროგრამების განხორციელების ჩათვლით, და ა.შ. სტატია შეიცავს ინფორმაციას თეორიებსა და მეთოდოლოგიაზე, რომელიც გამოყენებულია ნაშრომში, ბოლო ნაწილი კი ეძღვნება მთავარ მიგნებებს, რეკომენდაციებსა და დასკვნას.

განსაზღვრებები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, შემოქმედებითი ეკონომიკის ცნება 21-ე საუკუნის სიახლეა, მის ცენტრში კი კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიები დგას (Cultural and Creative Sectors, European Commission website), რისი დეფინიციაც, ასევე, არ არის მარტივი. თუმცა, მათ დღესდღეისობით მოიხსენიებენ, როგორც ეკონომიკის ზრდის მამოძრავებელ ძალას, რაც დროთა განმავლობაში იცვლება. ფოთისა და კუინგსტონის მიხედვით: „...შემოქმედებითი ინდუსტრიები არის ზრდის 'მამოძრავებელი ძალა' ისევე, როგორც სოფლის მეურნეობა იყო ადრეულ მეოცე საუკუნეში, წარმოება – 1950-60იან წლებში, და საინფორმაციო კომუნიკაციური ტექნოლოგია იყო 1980-92იანებში...“ [Potts, Cunningham, 2008]. ასევე, ტერმინის სხვადასხვაგვარ განმარტებას გვთავაზობენ ისეთი ორგანიზაციები, როგორცაა UNESCO³ (იუნესკო), UNCTAD⁴, და WIPO⁵, DCMS⁶, Creative Europe Programme (2021 – დან 2027 წლამდე)⁷. განმარტებები განსხვავდება ორგანიზაციებისა და პროგრამების პროფილისა და ფუნქციონირების სფეროდან გამომდინარე.

დამატებით, აუცილებელია იმის აღნიშვნა, თუ როგორ განსხვავდება ინდუსტრიების ჩამონათვალი და შინაარსი ერთი ავტორიდან და ქვეყნიდან, მეორეზე. ერთ-ერთი კლასიფიკაცია კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განსაზღვრებასთან ერთად მოცემულია შემოქმედებითი ევროპის პროგრამის (2021 – დან 2027 წლამდე) მიერ. სხვა განსაზღვრებები კი ეკუთვნით ისეთ ავტორებს და ორგანიზაციებს, როგორებიცაა ჯონ ჰოკინსი⁸, დევიდ ფარიში⁹, UNESCO – ს კულტურული მრავალფეროვნების საერთაშორისო ფონდი (IFCD)¹⁰, UK-DCMS მოდელი და ა.შ. კვლევა ეყრდნობა UK-DCMS

³ იუნესკო (UNESCO) გაეროს განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის ორგანიზაციაა, რომელიც ხელს უწყობს განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის სფეროებში საერთაშორისო თანამშრომლობის საფუძველზე მშვიდობის დანერგვას. (მოკლედ UNESCO – ს შესახებ – მისია და მანდატი, UNESCO – ს ვებგვერდი).

⁴ გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენცია (UNCTAD) ეხმარება განვითარებად ქვეყნებს, რომ მათთვის გლობალური ეკონომიკის სარგებელი მეთად სამართლიანად და ეფექტურად იყოს ხელმისაწვდომი. ასევე, ხელს უწყობს მათი უნარების გაუმჯობესებას ეკონომიკური ინტეგრაციის შესაძლო არასასურველი შედეგების/გარემოებების გამკლავებისთვის („UNCTAD – ის შესახებ“, UNCTAD – ის ვებგვერდი).

⁵ ინტელექტუალური საკუთრების მსოფლიო ორგანიზაცია (WIPO) ინტელექტუალური საკუთრების სერვისების, პოლიტიკის, ინფორმაციისა და თანამშრომლობის გლობალური ფორუმი (WIPO – ში, WIPO – ვებგვერდი).

⁶ დიდი ბრიტანეთის კულტურის, მედიისა და სპორტის დეპარტამენტი (DCMS) ხელს უწყობს ზრდას, მოსახლეობის ცხოვრების გამრავალფეროვნებას/გამდიდრებას და ბრიტანეთის საზღვარგარეთ პოპულარიზაციას (DCMS – ის საქმიანობა, GOV UK ვებგვერდი).

⁷ შემოქმედებითი ევროპა (Creative Europe) ევროკომისიის ჩარჩო პროგრამაა კულტურული და აუდიოვიზუალური სექტორების ხელშესაწყობად. წინამდებარე კულტურის პროგრამის და მედია პროგრამის შემდეგ, შემოქმედებითი ევროპა, რომლის ბიუჯეტიც შეადგენს 1,46 მილიარდ ევროს (მის წინამორბედ პროგრამებზე 9% – ით მეტი), დაეხმარება ევროპის კულტურულ და შემოქმედებით ინდუსტრიებს („ჩვენ შესახებ“, შემოქმედებითი ევროპა, ევროკომისიის ვებგვერდი).

⁸ ჯონ ჰოკინსი შემოქმედებითობისა და ინოვაციის სფეროს წამყვანი სტატეგია. მან თავისი იდეები პირველად გამოაქვეყნა 2001 წელს პულიკაციაში 'შემოქმედებითი ეკონომიკა', რაც შემდეგ სტანდარტულ წიგნად იქცა (ჩემ შესახებ, ჯონ ჰოკინსის ვებგვერდი).

⁹ სპიკერი, მრჩეველი, ტრენერი და მწერალი შემოქმედებითობისა და ბიზნესის შესახებ (დავიდ ფარიშის შესახებ, დავიდ ფარიშის ვებგვერდი).

¹⁰ კულტურული მრავალფეროვნების საერთაშორისო ფონდი (IFCD) მრავალდონორიანი ფონდია, რომელიც დაფუძნდა კულტურული თვითგამოხატვის მრავალფეროვნების დაცვისა და ხელშეწყობის 2005 წლის კონვენციის მე-18 მუხლის ფარგლებში. მისი მიზანია 2005 წლის კონვენციის მონაწილე განვითარებად ქვეყნებში მდგრადი განვითარებისა და სიღარიბის შემცირების ხელშეწყობა. (რა არის IFCD?, IFCD – ის ვებგვერდი).

კლასიფიკაციას გამომდინარე იქიდან, რომ ორივე კვლევისთვის შერჩეული ქვეყნის კლასიფიკაცია ითვალისწინებს აღნიშნულ მოდელს. ასევე, კლასიფიკაციები შესაძლებელია შეიცვალოს მათი კონკრეტულ ქვეყანაზე მორგების დროს ადგილობრივ თავისებურებებთან შესაბამისობაში (ინტერვიუ ელენე თოიძესთან¹¹; ინტერვიუ ევა ლიმეტთან¹²).

ურთიერთობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის შემოქმედებითი ინდუსტრიების კუთხით

1991-92 წლებიდან, საბჭოთა კავშირის კოლაფსისა და საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის ხელახლა მოპოვების შემდეგ, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობა ღრმავდება და ძლიერდება (Chronology of major events of EU-Georgia Cooperation, Georgian Ministry of Foreign Affairs website). მას შემდეგ ურთიერთობა გაძლიერდა სხვადასხვა მნიშვნელოვანი მიღწევების საფუძველზე მხარეებს შორის უფრო ახლო თანამშრომლობის მიზნით. აუცილებელია, რომ ასოცირების ხელშეკრულება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის განვიხილოთ ევროკავშირის მიმართ საქართველოს ვალდებულებების გათვალისწინებით, რომელიც ძალაში შევიდა 2016 წელს და საქართველოსთვის სხვადასხვა სექტორის დაფინანსებისა და განვითარების მთელი რიგი ახალი შესაძლებლობები შექმნა (Chronology of major events of EU-Georgia Cooperation, Georgian Ministry of Foreign Affairs website). ასოცირების ხელშეკრულების შემდეგი თავები განსაკუთრებით საყურადღებოა სექტორთან მიმართებით – თავი 9 – ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები; თავი 17 – კულტურულ სფეროში თანამშრომლობა და თავი 18 – აუდიოვიზუალურ და მედია სფეროებში თანამშრომლობა (AA, Official Journal of the European Union, 2014).

ასოცირების ხელშეკრულების მთავარი მიზნები დაკავშირებულია ქვეყნის პოლიტიკურ ასოცირებასთან და ეკონომიკურ ინტეგრაციასთან ევროკავშირთან. შეთანხმება ხელს უწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ აქტივობებს მისი სრული პოტენციალის გამოსაყენებლად და ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებისთვის (Article 1, Objectives, AA, Official Journal of the European Union, 2014). შემოქმედებითი ეკონომიკა ესადაგება საქართველოს ეკონომიკური სისტემის გაძლიერების მიზანს, სადაც კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიები დიდ როლს თამაშობენ. კულტურასა და ევროკავშირის ხელშეწყობასთან დაკავშირებული საკითხები ასახულია ასოცირების ხელშეკრულების მე-17 თავში (თანამშრომლობა კულტურის სფეროში) (AA, Official Journal of the European Union, 2014). მუხლი 362 მოიხსენიებს თანამშრომლობას კულტურის სფეროში UNESCO – ს 2005 წლის კულტურული გამოხატულებების მრავალფეროვნების დაცვისა და ხელშეწყობის კონვენციის იდეოლოგიის საფუძველზე (Article 362, Chapter 17 – Cooperation in the Cultural Field, AA, Official Journal of the European Union, 2014). აუდიოვიზუალურ და მედიის სფეროში თანამშრომლობას ცალკე თავი ეთმობა (Article 365, Chapter 18 – Cooperation in the audiovisual and media fields, AA, Official Journal of the European Union).

ასოცირების ხელშეკრულების მე-17 და მე-18 თავების გარდა, რელევანტურია მე-9 თავის განხილვა, რომელიც ეხება ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებს (AA, Official Journal of the European Union, 2014). აღნიშნული თავის მთავარი მიზნებია, რომ: “(ა) ხელი შეუწყოს მხარეებს შორის ინოვაციური და შემოქმედებითი პროდუქციის წარმოებასა და კომერციალიზაციას; და (ბ) მიაღწიოს ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების დაცვისა და გაძლიერების ადეკვატურ და ეფექტურ დონეს” [Article 150, Chapter 9 – Intellectual Property Rights, AA, Official Journal of the European Union, 2014]. ასოცირების ხელშეკრულება მხარეებს ავალდებულებს, რომ ეფექტურად განახორციელონ ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები, როგორცაა: ‘მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შეთანხმება ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების ვაჭრობასთან დაკავშირებული ასპექტების შესახებ’ (TRIPS Agreement)¹³, 1967 წლის პარიზის კონვენცია ინდუსტრიული საკუთრების

¹¹ შემოქმედებითი საქართველოს შემოქმედებითი ინდუსტრიების განყოფილების უფროსი (ჩვენ შესახებ – ჩვენი გუნდი, შემოქმედებითი საქართველოს ვებგვერდი)

¹² შემოქმედებითი ესტონეთის აღმასრულებელი დირექტორი (ინტერვიუ ევა ლიმეტთან)

¹³ მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) შეთანხმება ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების ვაჭრობასთან დაკავშირებული ასპექტების შესახებ (TRIPS) ყველაზე ყოველისმომცველი მრავალმხრივი შეთანხმებაა ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ. ის მთავარ როლს თამაშობს ცოდნითა და შემოქმედებითობით ვაჭრობის ხელშეწყობაში, ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ დავის გადაწყვეტაში, და WTO – ს წევრების სამინაო პოლიტიკის მიზნების მიღწევისას თავისუფლების უზრუნველყოფაში. [ინტელექტუალური საკუთრება, WTO – ს ვებგვერდი];

დაცვის შესახებ (Paris Convention)¹⁴ და სხვა ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების სფეროში არსებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები (Article 151, Chapter 9 – Intellectual Property Rights, AA, Official Journal of the European Union, 2014).

ასოცირების ხელშეკრულება მოიცავს ხუთი ტიპის ინტელექტუალური საკუთრების უფლებას და აღწერს სფეროსთან დაკავშირებულ სტანდარტებს. ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებია: საავტორო უფლება, სასაქონლო ნიშნები, დიზაინი, გეოგრაფიული აღნიშვნები, პატენტები (Chapter 9 – Intellectual Property Rights, AA, Official Journal of the European Union, 2014). ყველა მათგანი დაკავშირებულია კულტურულ და შემოქმედებით ინდუსტრიებთან, თუმცა, სხვადასხვა კუთხით და ისინი იცავენ კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების წარმომადგენლების უფლებებს. შესაბამისად, აღნიშნული თავი ძალიან მნიშვნელოვანია სექტორისთვის.

კვლევა დამატებით განიხილავს ევროკავშირის წვლილს შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების კუთხით სხვადასხვა პროგრამების საშუალებით. აღმოსავლეთ პარტნიორობის კულტურული პროგრამის პირველი ფაზა ჩატარდა 2011-2014 წლებში. პროგრამის ბიუჯეტი შეადგენდა 12 მილიონს და განკუთვნილი იყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის (Eastern Partnership Culture Programme, EU neighbours website). პროგრამა – ‘კულტურა და კრეატიულობა’ კი განხორციელდა 2015-2018 წლებში და ამ წლების განმავლობაში მრავალმხრივ დაეხმარა საქართველოს, როგორც სამთავრობო და პოლიტიკის დონეზე, ასევე, კულტურული და შემოქმედებით ინდუსტრიებს, ასევე, სფეროს წარმომადგენლებს. ბრიტანეთის საბჭოს ხელმძღვანელობით, მოლდოვის სორისის ფონდთან, გოეთეს ინსტიტუტთან და პოლონეთის კულტურის ეროვნულ ცენტრთან ერთად, პროგრამას ჰქონდა შთამბეჭდავი შედეგები (“EU-Eastern Partnership Culture and Creativity Programme”. British Council website).

თუ ვისაუბრებთ პროგრამის ზოგად და საერთო შედეგებზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ყველა ქვეყნისთვის, აუცილებელია ქვეყანაზე ორიენტირებული მეთოდის გამოყენება. მნიშვნელოვანია გარკვეული ღონისძიებების გამოყოფა, როგორცაა 2015 წლის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორუმი, რომელიც ჩატარდა საქართველოში და თავი მოუყარა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნის კულტურის სფეროს 400 პროფესიონალს. ორ-დღიანი ფორუმი ჩატარდა საინტერესო დისკუსიებისა და საერთაშორისო წარმომადგენლების მოხსენებების საფუძველზე, მთავარი აქცენტი კი კულტურის მნიშვნელობა იყო ეკონომიკის სექტორისთვის.

შესაბამისად, ჩატარებული ფორუმი მნიშვნელოვანი იყო სექტორის შესახებ ცნობიერების ამაღლებისთვის და ინფორმაციის გავრცელებისთვის ფორუმის სხვადასხვა მონაწილეების (სამთავრობო, შემოქმედებითი ინდუსტრიების წარმომადგენლები, ა.შ.) დახმარებით. ამას გარდა, პროგრამის ფარგლებში კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების და მათი განვითარების საკითხებზე სხვადასხვა ანგარიშები გამოქვეყნდა, როგორცაა ‘საშემსრულებლო ხელოვნების სექტორის განვითარება საქართველოში’- იულია პოპოვიჩის 2017 წლის ანგარიში, რომელიც საშემსრულებლო ხელოვნებას განიხილავს კინისიანი სამი სექტორის მოდელის საფუძველზე საჯარო, შუამავალ და საჯარო სექტორების ჩათვლით (Popovici, 2017). ანგარიში მიმოიხილავს სამი ქვეყნის – ესტონეთის, პოლონეთისა და სლოვენის მაგალითებს შედარებითი ანალიზისთვის, რაც საყურადღებოა აღნიშნული კვლევისთვის. თუმცა, ანგარიში ეხება მხოლოდ საშემსრულებლო ხელოვნების სექტორს და არა სრულად შემოქმედებით ინდუსტრიებს. ამასთან ერთად, გამოიცა კრისტინა ფარინას ანგარიში ‘კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარება საქართველოში’, რომელიც შეეხო ისეთ საკითხებს, როგორცაა კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის მნიშვნელობა ევროკავშირისთვის. ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს იმ სფეროებზე, რომელშიც ევროკავშირის მიხედვით მნიშვნელოვანია შემოქმედებითი ინდუსტრიები, მათ შორის: შემოქმედებითი ინდუსტრიების მენისტრიმად ქცევა ევროკავშირის სტრატეგიულ დღის წესრიგში ფართო ევროპული პოლისტიკური ეკოსისტემის გაძლიერებისთვის – კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების¹⁵ მთავარ მამოძრავებელ ძალად ქცევა; ანგა-

¹⁴ 1883 წლის სამრეწველო საკუთრებას დაცვის პარიზის კონვენცია ყველაზე ფართო გაგებით განიხილავს და მოიცავს პატენტებს, სასაქონლო ნიშნებს, სამრეწველო ნიმუშებს, სასარგებლო მოდელებს, მომსახურების ნიშნებს, საფირმო სახელწოდებებს, წარმოშობის აღნიშვნებს და არასამართლიანი კონკურენციის რეპრესიას [სამრეწველო საკუთრების დაცვის პარიზის კონვენცია, WIPO – ს ვებგვერდი].

¹⁵ გაეროს მდგრადი განვითარების 2030 წლის დღის წესრიგი პირველად აღიარებს კულტურის, შემოქმედებითობის, და კულტურული მრავალფეროვნების არსებით როლს განვითარების ეკონომიკური და სოციალური ასპექტების დარეგულირებაში, ეკონომიკური ზრდისა და სოციალური ინკლუზიის ხელშეწყობაში. 2030 წლის დღის წესრიგი მოიცავს 17 მდგრადი განვითარების მიზანს, რომელიც მიღებულია ქვეყნების მიერ სიღარიბის დასასრულებ-

რიში, ასევე, მოიცავს ძალიან გამოსადეგ და ღირებულ ინფორმაციას კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების სტადიის, გამოწვევებისა და მათი გადაჭრის გზების შეფასების შესახებ – სექტორის განვითარებაზე რეკომენდაციების გაცემის/უზრუნველყოფის გზით (Farinha, 2017). ზემოთხსენებულ ანგარიშებთან ერთად, აუცილებელია აღინიშნოს ლია გილარდის მიერ გამოცემული სახელმძღვანელო მეფინგისა და სტრატეგიის შემუშავების კუთხით შემოქმედებითი ქალაქებისა და რეგიონებისთვის, რომელიც ხაზს უსვამს კულტურული და შემოქმედებითი რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურად გამოყენების მნიშვნელობას. თუმცა, ანგარიში ძირითადად განიხილავს „თემის იდენტობისა და ადგილის სულის/გრძნობის არამარტერიალურ ელემენტებს“ (Ghilardi, 2017). მაშინ, როცა ის მოიაზრებდა კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების თორმეტივე სექტორის გაანალიზებას: რეკლამირება, არქიტექტურა, გადმოცემა და მედია, რენვა, დიზაინი, გასართობი IT, ფილმი და ვიდეო, კულტურული მემკვიდრეობა, ლიტერატურა და ბეჭდვა, მუსიკა, საშემსრულებლო ხელოვნება და ვიზუალური ხელოვნება.

ესტონეთი და კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიები

ესტონეთის კულტურის სამინისტროს ინფორმაციის მიხედვით, შემოქმედებითი ეკონომიკის სერიოზულად გააზრება ესტონეთში და ევროპის სხვა ქვეყნებში დაიწყო 2000-იანი წლებიდან (Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020). პირველი საკითხი, რაც განიხილება არის ურთიერთმიმართება ეკონომიკასა და შემოქმედებითობას შორის:

შემოქმედებითი ინდუსტრია წარმოადგენს ინდივიდუალურ და კოლექტიურ შემოქმედებითობაზე, უნარებსა და ნიჭზე დაფუძნებულ ეკონომიკის სექტორს, რომელსაც შესაძლებლობა აქვს, ინტელექტუალური საკუთრების, როგორც მთავარი გასაყიდი პროდუქტის, – შემუშავებით და მისი გამოყენებით შექმნას კეთილდღეობა და, სადაც პროცესების ცენტრში შემოქმედებითი აზროვნება და შემოქმედებითი ადამიანები არიან [Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020].

სექტორი ხელს უწყობს ესტონეთის განვითარების სხვადასხვა სფეროს და, როგორც საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე ვკითხულობთ, შემოქმედებითობა არამხოლოდ ეკონომიკურად აძლიერებს ქვეყანას, არამედ ის ხელს უწყობს „გარემოს, ცხოვრების ხარისხის, ინოვაციისა და კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესებას... შედეგად, შემოქმედებითი ინდუსტრიები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ რეგიონალურ განვითარებაში, ტურიზმის სფეროში და სახელმწიფოს ექსპორტის შესაძლებლობების გაზრდაში“ [Creative Industries in Estonia, Republic of Estonia Ministry of Foreign Affairs, 2018].

ესტონეთმა დაიწყო კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განსაზღვრების დადგენა, თუმცა, „შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის განსაზღვრა პირობითია, იცვლება დროის განმავლობაში და მნიშვნელობას იცვლის სხვადასხვა ქვეყნებსა და რეგიონებში“ [Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020]. ამას მოყვა ძალიან მნიშვნელოვანი სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება სფეროსა და მისი სექტორებისთვის. ესტონეთის შემოქმედებითი ინდუსტრიების პირველი რუკა შედგა 2005 წელს და ის ასახავდა სექტორის ეკონომიკურ წვლილს. აქტივობის შედეგად გამოვლინდა 10 სექტორი (Lassur, Tafel-Viia, Viia, 2010). საბოლოო რუკა შეიქმნა 2018 წელს და გამოვლინდა შემდეგი შედეგები – “შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის საერთო სრული შემოსავალი შეადგენს 1,481 მილიონ ევროს (მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) 2,9%). 30,681 ადამიანი (დასაქმებული მოსახლეობის 4,8%) მუშაობს შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორში. შემოქმედებითი ეკონომიკის სექტორში 9,098 კომპანია და ინსტიტუცია მუშაობს (კომპანიების 11,6%)“ [Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020].

ამასობაში, შემოქმედებითი ინდუსტრიების კლასტერი და განვითარების ცენტრი – შემოქმედებითი ესტონეთი ჩამოყალიბდა 2009 წელს, „რომელიც ხელს უწყობს შემოქმედებითი ინდუსტრიების და შემოქმედებითი ბიზნესების განვითარებას ესტონეთში“ [Creative Estonia, Loov Eesti website]. ორგანი-

ლად, პლანეტის დასაცავად, და საყოველთაო კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. IFCD, როგორც კულტურული თვითგამოხატვის მრავალფეროვნების დაცვისა და ხელშეწყობის იუნესკოს 2005 წლის კონვენციის სტრატეგიული ინსტრუმენტი, იქნება უმნიშვნელოვანესი განვითარების ახალი დღის წესრიგის განხორციელებისას. IFCD დაფინანსებული პროექტების საშუალებით შემოქმედებას მოახდენს მდგრადი განვითარების მიზნებზე (IFCD და გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები, იუნესკოს კულტურული თვითგამოხატვის მრავალფეროვნების ვებგვერდი)

ზაციას დიდი წვლილი მიუძღვის სექტორის განვითარებაში. დროთა განმავლობაში, მთელი ქვეყნის მასშტაბით ჩამოყალიბდა სხვადასხვა რეგიონული და სექტორული განვითარების ცენტრები ისევე, როგორც შემოქმედებითი ინკუბატორები და ბიზნეს აქსელერატორები. (Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020).

ევროკავშირი მხარს უჭერს კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარებას წევრ ქვეყნებში, ესტონეთის ჩათვლით. ტრანსნაციონალურ ანგარიშში 'ევროპულ დონეზე კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების პოლიტიკის შესახებ', ვკითხულობთ: „როცა ვსაუბრობთ კულტურულ და შემოქმედებით ინდუსტრიებზე ევროპაში, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ კულტურული და შემოქმედებითი სექტორები ევროპაში შეადგენენ ევროკავშირის მშპ – ს 4,4% – ს, ისინი ქმნიან 12 მილიონ სამსახურს სრული განაკვეთით და მშპ – ზე დამატებულ 509 მილიარდ ევროს“ [Weber, Duarte, 2020]. ესტონეთს, გარდა იმისა, რომ შეუძლია ევროკავშირის სხვადასხვა დაფინანსების პროგრამაში მონაწილეობა, სექტორის განვითარებისთვის დამატებით იღებს ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდის დახმარებას „2007-2013 წლების პერიოდში... ესტონეთს საშუალება მიეცა, მხარი დაეჭირა სექტორის ჰორიზონტალური განვითარებისთვის და განეხორციელებინა ღონისძიებები, რომლებიც აკმაყოფილებენ სხვადასხვა კვლევებში გამოვლენილ პოტენციალს“ [Realising the growing potential of cultural and creative industries (CCI), UNESCO periodic report Estonia, 2012].

შესაბამისად, სხვადასხვა გამოწვევის მიუხედავად, ესტონეთის კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიები ვითარდება 2000 წლიდან და შესაძლებლობას იძლევა, რომ განვიხილოთ, როგორც მისაბაძი მაგალითი საქართველოსთვის სფეროს გაძლიერების და ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების გზაზე.

თეორიული ჩარჩო

კვლევის საფუძველს წარმოადგენს ორი თეორია – შემოქმედებითი ეკონომიკა და ევროპეიზაციის თეორია. შემოქმედებითი ეკონომიკის თეორიის ფარგლებში, ჯეისონ ფოთისისა და სტუარტ კუნინგჰემის (2008) თანახმად, არსებობს „შემოქმედებითი ინდუსტრიების ოთხი მოდელი“ კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის პირდაპირი გავლენების განსასაზღვრად – თუ ვისაუბრებთ ეკონომიკასა და შემოქმედებითი ინდუსტრიებს შორის დინამიკურ ინტერაქციაზე/ურთიერთობაზე, შევხვდებით შემდეგ ოთხ მოდელს: კეთილდღეობის მოდელი (უარყოფითი გავლენა ეკონომიკაზე), კონკურენციის მოდელი (ნეიტრალური გავლენა), ზრდის მოდელი (დადებითი გავლენა), და ინოვაციური მოდელი (დადებითი გავლენა) (ფოთისი, კუნინგჰემი, 2008). თუმცა, ასევე, განხილულია სექტორის ირიბი გავლენა, ცნობილი როგორც, 'გადაღვრის ეფექტები' (spillover effects) (ცოდნა, ინდუსტრია, ქსელი), რომლებიც განხილულია ტომ ფლემინგის შემოქმედებითი კონსულტაციის (TFCC) მიერ 2015 წლის ანგარიშისთვის „კულტურული და შემოქმედებითი 'გადაღვრა' (spillovers) ევროპაში“ (TFCC, 2015).

კვლევისას, ასევე, გამოყენებულია ევროპეიზაციის თეორია, რომელიც ლადრეს განსაზღვრების მიხედვით, მოიაზრებს, რომ „ევროპეიზაცია თანდათანობით პროცესია, რომელიც თავიდან განსაზღვრავს პოლიტიკის მიმართულებასა და ფორმას იმ დონეზე, რომ ევროპული საზოგადოების პოლიტიკური და ეკონომიკური დინამიკები ხდება ეროვნული პოლიტიკისა და პოლიტიკის კეთების ორგანიზაციული ლოგიკის ნაწილი“ [Ladrech, 1994]. აღსანიშნავია, რომ „'ორგანიზაციულ ლოგიკაში' ავტორი მოიაზრებს 'ორგანიზაციების ცვლილების ან ცვალდებადი გარემოს მიმართ ადაპტაციურ პროცესებს'“ [Graziano, Vink, 2013]. მოგვიანებით, 2003 წელს, კლაუდიო მ. რადაელმა დამატებით მოიყვანა ლადრეს თავდაპირველ განსაზღვრებაზე დაფუძნებული განმარტება:

“ფორმალური წესების, პროცედურების, პოლიტიკის პარადიგმების, სტილების, „საქმის კეთების გზების“ და საერთო/გაზიარებული რწმენებისა და ნორმების შენების, გავრცელებისა და ინსტიტუციონალიზაციის პროცესები, რომლებიც თავდაპირველად განისაზღვრება და კონსოლიდირებულია ევროკავშირის გადაწყვეტების შემუშავებისას და შემდეგ გაერთიანებულია საშინაო დისკურსის, იდეოლოგიების, პოლიტიკური სტრუქტურებისა და საჯარო პოლიტიკის ლოგიკაში“ [Radaelli, 2003].

ამასთანავე, განხილულია ევროპეიზაციის შედეგად გამოწვეული საშინაო სტრუქტურული ცვლილება რიზეს და სხვების (2001) „სამი ნაბიჯის“ მიდგომის მიხედვით, რომელიც მოიზრებს ევროპეიზაციასა და 'თანხმობის კრიტერიუმებს' ('Goodness of Fit'), მედიაციურ ფაქტორებს – ინსტიტუტებსა და აქტორების სტრატეგიებს. ევროპეიზაციის პროცესები „...საჭიროებს გარკვეულ ცვლილებებს წევრი

ქვეყნების საშინაო/ადგილობრივ დონეზე ისე, რომ სახელმწიფოები იყვნენ ევროკავშირის ნორმებთან, წესებსა და პროცედურებთან თანხვედრაში“ [Risse et al., 2001]. შემდეგ ‘თანხმობის კრიტერიუმების’ („Goodness of fit“) კონცეფცია, რომელიც ზომავს ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის პოლიტიკების თანხვედრას, განიხილავს, რომ – „რაც უფრო დაბალია ევროპულსა და საშინაო პროცესებს, პოლიტიკებსა და ინსტიტუტებს შორის თანხვედრა, მით უფრო მაღალია ადაპტაციური ზენოლა“ [Börzel, Risse, 2003].

მეთოდოლოგია

კვლევა ჩატარდა დოკუმენტების ანალიზისა და ნახევრად-სტრუქტურირებული სიღრმისეული ინტერვიუების საფუძველზე ექსპერტებთან. სულ ჩატარდა 10 ინტერვიუ ქართველ კულტურის სფეროს პროფესიონალებთან, ხოლო 5 ინტერვიუ ჩატარდა ესტონელ სფეროს ექსპერტებთან. კვლევა მოიაზრებდა ორი ქვეყნის – საქართველოსა და ესტონეთის კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სისტემების განხილვას. ესტონეთი შეირჩა, როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყანა სხვადასხვა კრიტერიუმის საფუძველზე. მთავარი მიზეზები, რომლებმაც შესაძლებელი გახადა ორი ქვეყნის შედარება და გაამარტივა ესტონური სექტორის განვითარების მოდელის ადაპტაცია საქართველოზე, არის შემდეგი: – ორივეს, ესტონეთსა და საქართველოს ყავს მოსახლეობის მცირე რაოდენობა¹⁶; ორივე ყოფილი საბჭოთა კავშირის წევრ ქვეყნებს წარმოადგენს¹⁷; ესტონეთისა და საქართველოს მშპ ერთ სულ მოსახლეზე შედარებადია – ესტონეთი¹⁸, ევროკავშირის წევრობამდე¹⁹ და საქართველო²⁰ დღეს. დამატებით, ესტონეთი ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული ქვეყანაა ევროკავშირში კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორში.

ქვეყნების მსგავსებისა და შედარების შესაძლებლობის გარდა, ესტონეთსა და საქართველოს მჭიდრო ურთიერთობა აქვთ სექტორის ფარგლებში და ესტონელი ექსპერტები/კულტურული პროფესიონალები მხარს უჭერენ ქართველებს სექტორის განვითარებაში ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებით.

კვლევის მთავარი მიზანი იყო რეკომენდაციების გაცემა ქართული კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორისთვის ევროკავშირის წევრი ქვეყნის – ესტონური კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის მოდელზე დაყრდნობით მისი სტრუქტურის, გამოცდილებისა და საუკეთესო პრაქტიკის საფუძველზე.

მიზნიდან გამომდინარე, სტატია პასუხობს შემდეგ კვლევის კითხვებს:

- რა მთავარი გამოწვევების წინაშე დგას საქართველო კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის განვითარების კუთხით?
- რა განვითარების ეტაპები გაიარა ესტონურმა კულტურულმა და შემოქმედებითმა სექტორმა ევროკავშირში განწვრიანების შემდეგ?
- რა ზომები არის საჭირო ესტონური კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების მოდელის ადაპტაციისთვის ქართულ სისტემაზე?

საბოლოოდ, სიახლის სახით აღსანიშნავია, რომ ესტონურ გამოცდილებასა და საუკეთესო პრაქტიკებზე დაყრდნობით შემუშავებულია რეკომენდაციები ქართული შემოქმედებითი სექტორის განვითარებისა და უკეთესად ორგანიზებისთვის.

¹⁶ ესტონეთის მოსახლეობა – 1,327,082; საქართველოს მოსახლეობა – 3,984,488 (Worldometer: Live, Worldometer – ის ვებგვერდი)

¹⁷ ესტონეთი თავისი ისტორიის დიდი ნაწილის განმავლობაში დომინირებული იყო უცხო ძალების მიერ. 1940 წელს კი შეუერთდა საბჭოთა კავშირს, როგორც მისი ერთ-ერთი შემადგენელი რესპუბლიკა. ესტონეთი საბჭოთა კავშირის წევრი 1991 წლამდე იყო, სანამ სხვა ბალტიისპირეთის ქვეყნებთან ერთად დამოუკიდებლობა არ გამოაცხადა (ესტონეთი, Britannica, Britannica – ს ვებგვერდი); დამოუკიდებელი საქართველო არსებობდა 1918-1921 წლებში, შემდეგ კი, შეუერთდა საბჭოთა კავშირს. 1936 წელს საქართველო გახდა და წარმოადგენდა საბჭოთა კავშირის შემადგენელ რესპუბლიკას მის დაშლამდე. ...როგორც ერთ-ერთი ყველაზე დამოუკიდებლობის იდეით მოაზროვნე რესპუბლიკა, საქართველომ სუვერენიტეტი 1989 წლის 19 ნოემბერს, ხოლო დამოუკიდებლობა 1991 წლის 9 აპრილს გამოაცხადა (საქართველო, Britannica, Britannica – ს ვებგვერდი)

¹⁸ ესტონეთის მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 2003 – 7,206.17 ამერიკული დოლარი (Data Commons ვებგვერდი)

¹⁹ ევროკავშირის წევრი ქვეყანა: 2004 წლის 1 მაისიდან (ევროკავშირის ვებგვერდი)

²⁰ საქართველოს მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 2019 – 4,697.70 ამერიკული დოლარი (მსოფლიო ბანკის ვებგვერდი)

მთავარი მიგნებები

პირველი საკვლევითი კითხვა მოიაზრებდა საქართველოს კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის შეფასებას და მისი განვითარების მთავარი გამოწვევების გამოვლენას. ნაშრომი იწყება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობის განხილვით, რაც განვითარდა და გაძლიერდა თანამშრომლობის დაწყების შემდეგ 1991-1992 წლებში. შესაბამისად, ხელშეწყობისა და დაფინანსების შესაძლებლობები სექტორში გამრავლდა და მოიცავს აღმოსავლეთ პარტნიორობის კულტურის პროგრამებს, შემოქმედებითი ევროპის პროგრამას და ა.შ. აღმოსავლეთ პარტნიორობის შეთანხმების ფარგლებში 2015-2018 წლის ფარგლებში ჩატარებულმა ევროკავშირის კულტურის პროგრამამ მრავალმხრივი კონსულტაციებისა და სხვადასხვა მიმართულებით ჩატარებული ექსპერტიზის წყალობით ახალი მნიშვნელოვანი ცოდნა შემოიტანა ქვეყანაში, თუმცა, გამოვლინდა გარკვეული სუსტი მხარეებიც. კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა პროგრამის მთავარი პირდაპირი და ირიბი დადებითი გავლენები. პირდაპირი გავლენები მოიცავს შემდეგს: 2015 წლის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორუმის საშუალებით ცნობიერების ამაღლება საზოგადოების სხვადასხვა დონეზე; ანგარიშები კონკრეტულ კულტურულ და შემოქმედებით ინდუსტრიებზე (მაგ. საშემსრულებლო ხელოვნება იულია პოპოვიჩის დოკუმენტში) (Popovici, 2017); ანგარიში კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის განვითარების საკითხებზე, (როგორცაა კრისტინა ფარინას საქართველოს კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების ანალიზი) (Farinha, 2017); ანგარიში მეფინგის საკითხებზე არამატერიალურ ელემენტებზე ფოკუსით (Ghildardi, 2017), ანგარიშები სტატისტიკებთან დაკავშირებით; UNESCO – ს კულტურა, როგორც განვითარების ინდიკატორი, რომელიც შეიმუშავა საქართველოს ეკონომიკურმა ჯგუფმა ISET პოლიტიკის ინსტიტუტთან თანამშრომლობით (შემუშავებულია 2017 წელს), ა.შ. დამატებით, პროგრამას ქონდა ირიბი შედეგები, როგორცაა: კულტურის სტრატეგია 2025 ის შემუშავება; შემოქმედებითი საქართველოს დაარსება, და სხვ.

ქართული სისტემის კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის გამოწვევები უნდა განვიხილოთ ზემოთხსენებული ინფორმაციის გათვალისწინებით. პროგრამის ფარგლებში შემუშავებული ანგარიშები ძალიან მნიშვნელოვანია სექტორის კონკრეტული სფეროებისთვის, როგორცაა საშემსრულებლო ხელოვნება ან რენჯის სექტორი. გამომდინარე აქედან, ისინი არ უზრუნველყოფენ სრულ და დასრულებულ ინფორმაციას მთლიან სისტემასთან დაკავშირებით. დამატებით, აღნიშნული დოკუმენტები არის უფრო ზოგადი და არ ითვალისწინებს ადგილობრივ სიტუაციას. ეს პრობლემა გამოწვეულია დოკუმენტების შემუშავების პროცესში ადგილობრივი პროფესიონალების ჩართულობის ნაკლებობით. ამასთანავე, 2025 წლის კულტურის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც შემუშავდა UNESCO – ს 2005 წლის კონვენციის საფუძველზე, არ არის სწორად სტრუქტურირებული და არც მისი სათანადოდ განხორციელება ხდება. აუცილებელია, რომ თითოეულ კულტურულ და შემოქმედებით ინდუსტრიის სფეროს ქონდეს თავისი სტრატეგია. ექსპერტთა უმრავლესობის თანახმად, 2025 წლის კულტურის სტრატეგიის განხორციელება არ ხდება მისი მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისად.

შემდეგი მნიშვნელოვანი პრობლემა არის სტატისტიკა. მიუხედავად იმისა, რომ შემუშავდა რამდენიმე დოკუმენტი სტატისტიკური მონაცემების უზრუნველსაყოფად, ისინი ფრაგმენტირებულია და სრულ სურათს არ იძლევა. ამ კუთხით, ქართული ეკონომიკის ჯგუფი ISET პოლიტიკის ინსტიტუტთან თანამშრომლობით შემუშავებულ ანგარიშში ასახელებს კონკრეტულ რიცხვს: „გაზომვადი/დათვლადი შემოქმედებითი ინდუსტრიები – 11-დან 7...“, რაც კარგად ასახავს სიტუაციას. დამატებით, ტარდება სხვადასხვა აქტივობები, რომელიც შესაძლებელია მოვიაზროთ, როგორც ქვეყნის შემოქმედებითი ეკონომიკის ნაწილი. თუმცა, მათი დათვლა არ ხდება და, შესაბამისად, შეუძლებელია ზუსტი და სწორი მონაცემების შემუშავება იმ შემთხვევაში, თუ გვსურს კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების პირდაპირი და ირიბი გავლენების შეფასება.

ასევე, გამოიკვეთა სხვადასხვა სექტორებისთვის პრიორიტეტების მინიჭების შემთხვევები სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსების კუთხით კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარებასთან დაკავშირებით. როგორც ჩანს, შემოქმედებითი ეკონომიკის სფერო არ არის პრიორიტეტული მთავრობისთვის, რაც ისახება შემდეგ ნეგატიურ შედეგებში: პოლიტიკის დოკუმენტების ნაწილობრივ ან საერთოდ განუხორციელებლობა; ასევე, კულტურული პროფესიონალების რეკომენდაციების გაუთვალისწინებლობა პოლიტიკის ისეთ მნიშვნელოვან დოკუმენტებთან დაკავშირებით, როგორცაა 2025 წლის კულტურის სტრატეგია, UNESCO – ს 2005 წლის კონვენციის იმპლემენტაციის/ განხორციელების საკითხები; კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის კომპეტე-

ნტური პროფესიონალების ან პროფესიონალთა ჯგუფის არ არსებობა სამინისტროებში ისეთ საკითხებზე სამუშაოდ, როგორცაა UNESCO – ს პერიოდული ანგარიშების მომზადება; მწირი დაფინანსება სექტორის განვითარებისთვის, შემოქმედებითი საქართველოსა და შემოქმედებითი ევროპის პროგრამის თანადაფინანსების სქემის ჩათვლით; “ანარმოე საქართველოს” პროგრამების ფარგლებში მხოლოდ გარკვეული ინდუსტრიების პრიორიტეზება, როგორცაა მოდა და ფილმი.

ამასთანავე, პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების წარმომადგენლებს არ აქვთ ინფორმაცია და შესაბამისად, აღქმა ეკონომიკისა და კულტურის სისტემებს შორის ურთიერთობის შესახებ. მათთვის ხელოვნებისა და კულტურის კომერციალიზაცია მიუღებელია, რაც გამოწვეულია ცნობიერების ნაკლებობისა და პოსტ-საბჭოური აზროვნების გამო.

შემდეგი საკითხი არის კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების ესტონური მოდელის განხილვა, რომელიც ეხება ესტონური მოდელის განვითარების ფაზებს. ესტონელი ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ სექტორის მიმართ გამოწვევები საწყის ეტაპზე მეტ-ნაკლებად მსგავსია ხოლმე ყველა ქვეყნისთვის. განხილვის შედეგად დადგინდა, რომ პოლიტიკა საჭიროებდა ადაპტაციას კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის შემდეგი მახასიათებლების შესაბამისად: შემოქმედებითი ბიზნესების მცირე ზომა, ინდივიდუალიზმი, ფრაგმენტაცია, პროექტებზე დაფუძნებული მუშაობის სტილი და ანაზღაურება, ა.შ. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პოლიტიკის ცვლილება და ადაპტაცია 21-ე საუკუნის სამსახურებისთვის (ინტერვიუ რაგნარ სიილთან).

ესტონური სისტემის განვითარების გზას თუ უფრო დეტალურად მივყვებით, პირველ ნაბიჯს წარმოადგენდა ცნობიერების ამაღლება კულტურული და სამეწარმეო ურთიერთობების შესახებ, მისი მნიშვნელობისა და ტერმინოლოგიის შემეცნების ჩათვლით. პირველი სამიზნე ჯგუფი იყო შემოქმედებითი საზოგადოება, რათა მათ ინფორმაცია მიეღოთ შემოქმედებითი მეწარმეობის შესახებ. ამაზე მნიშვნელოვან სამიზნე ჯგუფს კი შეადგენდნენ სტუდენტები და უნივერსიტეტები. ცნობიერების ამაღლების აქტივობები მოიცავდა თეატრალურ დადგმას შემოქმედებითი მეწარმეობის სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით, მათ უდიდეს გამოწვევებზე, გუნდების შეკვრაზე, ადგილის მოძებნაზე, გაყიდვების აუდიტორიის მოძებნაზე და ა.შ. აღნიშნულ აქტივობას ჰქონდა როგორც ინფორმაციული, ასევე, გასართობი ხასიათი სტუდენტებისა და ლექტორებისთვის. ამასთანავე, ცნობიერების ამაღლების აქტივობები ტარდებოდა პოლიტიკის შემქმნელი უწყებებისთვის, მთავრობისა და სხვადასხვა სამინისტროებისთვის. არსებობდა პროგრამები და სემინარები, სასწავლო ვიზიტები სამინისტროებისთვის და პარლამენტისთვის გადაწყვეტილების მიღების პროცესების ხელშესაწყობად. ცნობიერების ამაღლების მსგავსი აქტივობები ტარდება რეგულარულად იმის გათვალისწინებით, რომ სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლები და პარლამენტარები იცვლებიან დროთა განმავლობაში. ასევე, მნიშვნელოვანია ცნობიერების ამაღლება ყველა რელევანტური უწყების დონეზე გამომდინარე იქიდან, რომ ერთი სპეციფიკური პოლიტიკა არ არსებობს კულტურული და შემოქმედებითი სექტორისთვის, რადგან ის უფრო მეტად ჰორიზონტალურია და სხვადასხვა პოლიტიკის დოკუმენტების ნაწილია, როგორცაა მაგალითად კულტურის პოლიტიკა, სამეწარმეო პოლიტიკა, ინოვაციის პოლიტიკა და სხვ.

ცნობიერების ამაღლების საკითხებთან ერთად, ერთ-ერთი პირველი აქტივობა იყო საწყისი წერილის და სექტორის განსაზღვრა, ე.წ. მეფინგის აქტივობების ჩატარება, რაც შესაძლებლობას იძლეოდა სრული სტატისტიკური მონაცემების მისაღებად ესტონური კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების კლასიფიკაციისთვის. ამგვარი მიდგომა ასახავს დიდი ბრიტანეთის მოდელს. მეფინგის დოკუმენტის შემუშავებაში მონაწილეობა მიიღეს სხვადასხვა კვლევითმა ინსტიტუტებმა, რომელსაც, ასევე, საფუძვლად უდევს სხვადასხვა მონაცემთა ბაზები. მეფინგის აქტივობა ტარდება ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ, რათა მონაცემები რეგულარულად განახლებული იყოს.

ზემოთხსენებულ აქტივობებთან ერთად, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობის დაწყებისთვის იყო კულტურის სამინისტროში დეპარტამენტის დაარსება კონკრეტულად შემოქმედებითი ინდუსტრიების მიმართულებით. მსგავსი დეპარტამენტის შექმნამ ხელი შეუწყო და გაამარტივა სხვადასხვა მინისტრებისა და სამთავრობო უწყებების მრგვალ მაგიდასთან შეკრება, კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის განვითარებასთან დაკავშირებით მათი საერთო დისკუსიაში ჩართვა. სხვადასხვა სამინისტროებს შორის თანამშრომლობა ერთ-ერთი მთავარი პირობაა დაგეგმილი აქტივობების წარმატებით განხორციელებისთვის. ეს კი შესაძლებელი გახდა შუამავალი აგენტის – “ანარმოე ესტონეთის” ძალისხმევით. ინიციატივა წამოვიდა კულტურის სამინისტროსგან, “ანარმოე ესტონეთს” კი

შეტყობინების ინტერპრეტაციის როლი ერგო. ამასთანავე, უმნიშვნელოვანესია კულტურის მინისტრის ხელშეწყობა კომუნიკაციის პროცესისა და სფეროსთან დაკავშირებული აქტივობების წარმატებით განხორციელებისთვის. შესაბამისად, მთავრობის წარმომადგენლების კეთილი ნება და მათი წვლილი თითოეული სამომავლო ნაბიჯის გადასადგმელად, გადამწყვეტია.

მომდევნო საკითხია განვითარების ცენტრის სისტემის შექმნა, რომელიც მჭიდროდ დაკავშირებულია ესტონეთთან და არ არსებობს ბევრ ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში (ინტერვიუ ევა ლიმეტთან). თითქმის ყველა ქვე-სექტორს აქვს თავისი განვითარების ინსტიტუტები. განვითარების ცენტრის პროგრამა დაიწყო 2009 წელს და დღესდღეობითაც წარმატებით მუშაობს. ცენტრები გავს საბჭოთა კავშირის დროს არსებულ ასოციაციებსა და გაერთიანებებს. თუმცა, ცენტრებს განსხვავებული სტრუქტურები აქვთ. ისინი აერთიანებენ კონკრეტული სექტორის სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებს და მუშაობენ ბიზნესისა და ექსპორტის განვითარებაზე: „ისინი ზრუნავენ სექტორის პროფესიულ განვითარებაზე, ხელს უწყობენ მას, ორგანიზებას უკეთებენ ტრენინგებს, კლასტერულ აქტივობებს, წერენ ანგარიშებს, ეწევიან სერვისის განვითარების საქმიანობას... ჩვენ მათთან ვთანამშრომლობთ შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების საკითხებზე“ [ინტერვიუ რაგნარ სილთან]. განვითარების ცენტრები წარმოადგენენ მთავარ საკონტაქტო პუნქტებს მთავრობისა და სხვა ორგანიზაციებს შორის კონკრეტულ სექტორთან დაკავშირებულ საკითხებზე. შესაბამისად, მიიჩნევა, რომ განვითარების ცენტრი არის ერთგვარი სამუშაო ჯგუფების ერთად თავმოყრის ადგილი, რომელიც მუშაობს თითოეულ სფეროზე ცალკე და შედგება სექტორში მოღვაწე მნიშვნელოვანი ორგანიზაციებისგან. კონკრეტული სექტორის კომპეტენციის ცენტრების დაარსების პროცესი ასე გამოიყურებოდა: „საჭირო იყო პარტნიორებისა და ორგანიზაციების არსებობა, რომლებიც დააგროვებდნენ ყველა ამ ცოდნას, რაც მივიღეთ განვითარების პროგრამების ან საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში“ [ინტერვიუ ანუ-მააია პალოკთან]. ისინი იწყებდნენ მათი მთავარი მიზნების შესწავლითა და ახალი კომპეტენციების განვითარების კუთხით საჭიროებების შეფასებით, რაც მათ შორის, მოიცავდა რესურსებს, ადამიანური რესურსების ჩათვლით, სხვადასხვა ქსელთან ხელმისაწვდომობას, საერთაშორისო თანამშრომლობას და სხვ. [ინტერვიუ ანუ-მააია პალოკთან]. შესაბამისად, მათ დაიწყეს თანამშრომლობა არსებულ კომპეტენციის ცენტრებთან, ხოლო ახალი კომპეტენციის ცენტრები ჩამოყალიბდა იმ სფეროებში, სადაც ის არ არსებობდა. მაგალითად, თამაშების ინდუსტრიაში ახალი ორგანიზაცია დაარსდა [ინტერვიუ ანუ-მააია პალოკთან]. შედეგად, ამჟამად არსებობს ინკუბატორები, კომპეტენციის ცენტრები, რეგიონალური განვითარების ცენტრები – და ყველა მათგანს აქვს სხვადასხვა ფუნქცია.

დასკვნა

კვლევის ერთ-ერთი დასკვნის სახით, ხაზი უნდა გაესვას ქართული კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სისტემის გარკვეული მახასიათებლებს. სექტორის არასრულყოფილი განვითარების მთავარი მიზეზი არის ის ფაქტი, რომ სექტორი საქართველოს მთავრობისთვის არ არის პრიორიტეტული. ქვეყანაში არ არსებობს პოლიტიკური სურვილი კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების აღიარების და, შესაბამისად, არ არსებობს მის შესახებ ცოდნა/ცნობიერება, არც გაგების სურვილი. შედეგად, მთავრობა არ ითვალისწინებს სფეროს ექსპერტების რეკომენდაციებს პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით და მეტიც, პოლიტიკის დოკუმენტებში განსაზღვრული ზომების მიღება არ ხდება საჭირო/სწორი მეთოდით. აღნიშნული საკითხი შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთ-ერთი ‘შეუსაბამობა’ (‘misfit’), რაც ქართული პოლიტიკისა და პროცესების ევროკავშირთან დაახლოებას უშლის ხელს, ხოლო ამ კვლევის მიზნებისთვის სახეზეა კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების წარმატებულ ესტონურ მოდელთან და მის სტანდარტებთან შეუსაბამობა. თუმცა, ასევე, გამოიკვეთა სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები/‘შეუსაბამობები’ (‘misfits’), რომელიც ხელს უშლის სექტორის განვითარებას და გამომდინარეობს თავად კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების წარმომადგენლებისგან: ეს არის სეგმენტი, რომელსაც არ სურთ გაზრდა, თანამშრომლობა და უბრალოდ, ბიზნეს აქტივობაში ჩაბმა. შესაბამისად, სექტორის ეს მახასიათებელი, თავის მხრივ, ქმნის დიდ გამოწვევას. პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები მნიშვნელოვანია, თუმცა, არ წარმოადგენს ერთადერთ პრობლემას.

მეორე მხრივ, ესტონური მოდელის შესწავლისას, გამოვლინდა მისი კავშირი ‘ზრდის მოდელთან’ (Growth Model), რომელიც მოცემულია ამ კვლევის თეორიული ჩარჩოს ნაწილში და ეფუძნება ფოტოსისა და კუნიგჰემის 2008 წლის ნაშრომს. ზრდის მოდელი მოიაზრებს, რომ კულტურულ და შემოქმედებ-

ბით სექტორს დადებითი გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკაზე, რაც ესტონელი ექსპერტების ინტერვიუს და მათ მიერ მოწოდებული სტატისტიკური მონაცემების ანალიზის შედეგად დადასტურდა. ამასთანავე, ზრდის მოდელი შემოქმედებით ინდუსტრიებს მიიჩნევს როგორც 'სპეციალურ სექტორს' (Potts, Cunningham, 2008). „მოდელი 3, შესაბამისად, განიხილავს, რომ შემოქმედებითი ინდუსტრიები კარგია ეკონომიკისთვის, რადგან ისინი აგენერირებენ ახალ იდეებს, რაც იწვევს ეკონომიკურ ზრდას“ [Potts, Cunningham, 2008]. ამგვარად, იმ შემთხვევაში, თუ ქართული კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სისტემა ცვლილებას განიცდის ესტონური სექტორის განვითარების მოდელის მიხედვით, მისი კონტრიბუცია ქვეყნის ეკონომიკაში გაიზრდება. დამატებით, 'გადაღვრის ეფექტებიც' (Spillover effects) მოიმატებს. თანამშრომლობის ქსელისა და საერთაშორისი ურთიერთობების შედეგად, ცოდნისა და ინდუსტრიის 'გადაღვრის ეფექტები' (Spillover effects) გაძლიერდება. თუმცა, დადებითი ეფექტი უმეტესწილად დამოკიდებულია ქართული მხარის მიერ განხორციელებულ შესაბამის ადაპტაციურ ზომებზე.

საბოლოოდ, ესტონური მოდელის ადაპტაცია გააძლიერებს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ურთიერთობებს, შესაბამისად, ხელს შეუწყობს ქვეყნის ევროპეიზაციის პროცესს. კვლევა ნათელს ჰფენს, რომ ევროკავშირი იყენებს სოციალიზაციის პირდაპირ მექანიზმს თავისი აღმოსავლეთ პარტნიორობის კულტურული პროგრამების საშუალებით. საქართველოს დარწმუნებისთვის, რომ კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორი მნიშვნელოვანია, ევროკავშირი უზრუნველყოფს სპეციფიკურ პროგრამებს, რომლებიც მნიშვნელოვნად ეხმარება ქართულ კულტურულ და შემოქმედებით სექტორს განვითარებაში. და შიმელფენიგის (2012) მიხედვით, სოციალიზაციის მექანიზმი მუშაობს უკეთესად „...მაშინ, როდესაც გარე აქტორები ახალ და არამდგრად გარემოში არიან...“ – ეს მდგომარეობა ნაცნობია საქართველოსთვის კულტურული პროგრამა II – ის განხორციელებამდე 2015-2018 წლებში. თუმცა, ევროპეიზაციის პროცესი შემოქმედებითი ინდუსტრიების სფეროში ისევე ფრაგმენტულია, როგორც თავად სექტორი.

ამასთანავე, ევროპეიზაცია „...საჭიროებს გარკვეულ ცვლილებებს წევრი ქვეყნების საშინაო დონეზე ისე, რომ სახელმწიფოებს შეეძლოთ ევროკავშირის ნორმებთან, წესებთან და პროცედურებთან თანხვედრაში ყოფნა“ [Risse et al., 2001]. შემდეგ 'თანხმობის კრიტერიუმის' („Goodness of fit“) კონცეფცია, რომელიც ზომავს ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკებს შორის თანხვედრას, განიხილავს, რომ „რაც უფრო ნაკლებია თანხვედრა ევროპულსა და საშინაო პროცესებს, პოლიტიკასა და ინსტიტუტებს შორის, მით უფრო მეტია ადაპტაციური ზეწოლა“ [Börzel, Risse, 2003]. როგორც კვლევის ფარგლებში გამოვლინდა, ესტონურ და ქართულ კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების მოდელს შორის არის გარკვეული 'შუსაბამობები' ('misfits'). შესაბამისად, ევროკავშირისა და კონკრეტულად ესტონეთის მიერ სექტორის მხარდაჭერა ძალიან მნიშვნელოვანია. განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა შემოქმედებითი სექტორი ევროკავშირისა და UNESCO – ს ღირებულებებს შორის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ადგილს იკავებს და, ასევე, მოიაზრება გაეროს მდგრადი განვითარების თითქმის ყველა მიზნის ქვეშ.

ევა ლიმეტის თანახმად, სექტორის ფარგლებში თანამშრომლობა ევროპეიზაციის პროცესის ერთ-ერთი მამოძრავებელი ძალაა: „გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველო არის ეგრეთ წოდებული მეგობარი ქვეყანა ესტონეთისთვის, ჩვენ მოხარული ვართ, რომ დავეხმაროთ მას ევროპული სტანდარტების მიღწევაში და, საბოლოოდ, ევროკავშირის წევრი ქვეყნის სტატუსის მიღებაში. როგორც ჩვენ გავაკეთეთ ადრე და ვიცით, ახლა დროა, რომ ხელი შევიწყოთ ამ პროცესში“ [ინტერვიუ ევა ლიმეტთან]. იმ შემთხვევაში, თუ გარკვეული ზომები იქნება მიღებული ევროპულსა და საშინაო პროცესებს, პოლიტიკასა და ინსტიტუტებს შორის თანხვედრის გასაძლიერებლად (Börzel, Risse, 2003), შესაძლებლობები გაიზრდება საქართველოსთვის და ზემოთ მოცემული რეკომენდაციები დაეხმარება ქვეყანას, რომ შემოქმედებითი ეკონომიკის – კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სექტორის განვითარების საშუალებით სტანდარტების ევროპულ დონეზე განიცადოს ცვლილებები. შესაბამისად, აღნიშნული პროცესი მიმართულია ევროპეიზაციისკენ – ევროკავშირთან ურთიერთობების გაღრმავებისკენ.

რეკომენდაციები

მესამე საკვლევ კითხვაზე პასუხის გადსცემად და, შესაბამისად, კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების ესტონური მოდელის ქართულ სისტემაზე ადაპტაციის მიზნებისთვის საჭიროა რეკომენ-

ნდაციების ჩამოყალიბება. როგორც გამოჩნდა, ქართულ სისტემას აკლია სტრუქტურა და მთავრობის ან ცალკეული ორგანიზაციების მიერ მიღებული ზომები, ევროკავშირის პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული აქტივობები არის ფრაგმენტული. სწორედ, მოცემული ფაქტორიდან გამომდინარეობს ამ კვლევის ფარგლებში შემუშავებული რეკომენდაციები, რაც მოიცავს შემდეგს:

- დაარსდეს სააგენტოთაშორისი თანამშრომლობის კომიტეტი, რომელიც კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების საკითხებზე იმუშავებს და რეგულარულად ჩაატარებს სამუშაო შეხვედრებს სექტორთან დაკავშირებით. აღნიშნული კომიტეტი აქტიურად უნდა თანამშრომლობდეს და ჩართული იყოს სპეციფიკური სექტორის არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, შემოქმედებით ბიზნესებთან, შემოქმედებით მცირე მეწარმეებთან, სფეროს სხვადასხვა პროფესიონალთან და სხვ.;

- რეგულარულად ჩატარდეს ცნობიერების ამაღლების აქტივობები სამთავრობო დონეზე, რომელიც მოიცავს პროგრამებსა და სემინარებს კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების სფეროს არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელი ორგანიზაციებისთვის, ასევე, სხვადასხვა სამინისტროებისა და პარლამენტისთვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკაში შემოქმედებითი ეკონომიკის – კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების როლისა და მათი მნიშვნელობის შესახებ ცნობიერების გაზრდას;

- ადგილობრივი კულტურის სფეროს პროფესიონალების ჩართვა კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესში;

- ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული აქტივობების ხელშეწყობა ისეთი მთავარი სამიზნე ჯგუფისთვის, როგორცაა სტუდენტები და უნივერსიტეტები. მათთვის სხვადასხვა აქტივობების დაგეგმვა, როგორცაა ინფორმაციული სემინარები სფეროს შესაბამისი ორგანიზაციების მიერ, თეატრალური წარმოდგენები შემოქმედებით მეწარმეობაზე და სხვ. აღსანიშნავია, რომ თბილისის სახელმწიფო სამხატვრო აკადემიისთვის ბრიტანეთის საბჭოსთან თანამშრომლობით შემოქმედებითი საქართველოს მიერ შემუშავდა სამეწარმეო კურსები საბაკალავრო და სამაგისტრო დონეებზე, თუმცა, სამეწარმეო უნარების მნიშვნელობაზე ცნობიერების ამაღლების პროცესი სტუდენტებსა და ლექტორებს შორის მაინც არ არის საკმარისად ხელშეწყობილი;

- საბაზისო სტატისტიკური მონაცემთა ბაზის შექმნის ხელშეწყობა კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების ყველა სექტორისთვის და ქვე-სექტორისთვის საქართველოს შემოქმედებითი ინდუსტრიების კლასიფიკაციის შესაბამისად, სექტორის 'გადაღვრის ეფექტების' (Spillover effects) გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა შემოქმედებითი საქართველოს მიერ კულტურული მრავალფეროვნების საერთაშორისო ფონდის (IFCD) დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში "Creative Twist";

- სექტორის ჩართულობის უზრუნველყოფა სხვადასხვა სამინისტროების განვითარების პოლიტიკაში კულტურულ და შემოქმედებით ინდუსტრიებთან დაკავშირებულ საკითხებზე თანამშრომლობისა და ერთობლივი დაგეგმვის ხელშეწყობისთვის;

- სხვადასხვა სამინისტროებისა და სახელმწიფო უწყებების მიერ გრანტების გადამისამართება და გამოყოფა ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც სურთ სექტორის განვითარების მიზნით პროექტების განხორციელება, როგორცაა ინკუბაცია, სამეწარმეო უნარების ტრენინგი, ექსპორტის ხელშეწყობა და ა.შ.;

- თითოეული სექტორის მნიშვნელოვანი ორგანიზაციების ხელშეწყობა სპეციფიკური სექტორის კომპეტენციის/განვითარების ცენტრების დაარსებისთვის (იმ შემთხვევაში, თუ სამინისტროების ან სხვა შესაბამისი უწყებების მიერ თანხა გამოიყოფა კულტურული და შემოქმედებითი ინდუსტრიების განვითარების პროექტებისთვის, მსგავსი ცენტრების დაარსების მოტივაციაც გაიზრდება);

- დარგში არსებული ორგანიზაციების ხელშეწყობა, რომ მოიპოვონ საერთაშორისო დაფინანსება ევროკავშირისა და იუნესკოს მიერ გამოცხადებულ საერთაშორისო კონკურსებზე პროექტის იდეის შეთავაზებით;

- სექტორთა შორის თანამშრომლობის გაძლიერება სხვადასხვა სფეროს წარმომადგენლებისთვის საერთო პლატფორმის შექმნით (შესაძლებელია კვლავ სტუდენტების სამიზნე ჯგუფით დაწყება). მაგალითად, ვორკშოპები, რომლებიც მოიაზრებს საერთო ბიზნეს იდეის განვითარებას მენტორის ზედამხედველობით, პროფესიული ქსელის გაძლიერებისთვის სხვადასხვა ბიზნეს სექტორს შორის.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ ისეთ საკითხებთან მუშაობისას, რომლებიც ეხება კულტურული და შემოქმედებითი სექტორის განვითარებას საჭიროა ჰოლისტური მიდგომა, რათა შეივსოს ის აშკარა 'შეუსაბამობები' ('misfits'), რაც ქართულ სისტემას განვითარების საშუალებას უზღუდავს.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Association Agreement, Articles 1, 362, 365, Official Journal of the European Union, L 261, Volume 57, 2014.
- Börzel, T., Risse, T., Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, The Politics of Europeanisation, Oxford, 2003.
- British Council, EU-Eastern Partnership Culture and Creativity Programme. Available at <https://www.britishcouncil.ge/en/programmes/arts/eu-eap-culture-and-creativity>
- Creative Europe, About. Available at https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/about_en
- Creative Georgia, About us – our team. Available at <http://creativegeorgia.ge/About/chveni-gundi.aspx>
- Data Commons, Estonia. Overview. Available at <https://datacommons.org/place/country/EST>
- David Parrish, About David Parrish. Available at <https://www.davidparrish.com/david-parrish-2/>
- DCMS, About us. Available at <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport/about>
- DCMS, What the Department for Digital, Culture, Media & Sport does. Available at [https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport#:~:text=The%20Department%20for%20Digital%2C%20Culture%2C%20Media%20%26%20Sport%20\(DCMS,a%20fantastic%20place%20to%20visit](https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport#:~:text=The%20Department%20for%20Digital%2C%20Culture%2C%20Media%20%26%20Sport%20(DCMS,a%20fantastic%20place%20to%20visit)
- EU neighbours, Eastern Partnership Culture Programme. Available at <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/projects/eastern-partnership-culture-programme>
- European Commission, Cultural and Creative Sectors. Available at <https://ec.europa.eu/culture/sectors/cultural-and-creative-sectors>
- European External Action Service (EEAS), Culture – Towards an EU strategy for International Cultural Relations, 2017. Available at https://eeas.europa.eu/topics/culture/18306/culture-towards-eu-strategy-international-cultural-relations_en
- European Union External Action Service, Eastern Partnership Initiative (EaP), 2016. Available at https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en
- Farinha, C., Developing Cultural and Creative Industries in Georgia, EU-EaP Culture and Creativity, 2017.
- Ghilardi, L., MAKING THE MOST OF CULTURAL AND CREATIVE RESOURCES, The Mapping and Strategy Building Handbook for Creative Towns and Regions, EU-EaP Culture and Creativity, 2017.
- Graziano, P. R., Vink, M. P., Europeanization: Concept, Theory, and Methods, Chapter 2, pp. 32-54, 2013.
- Howe, G. M., Georgia, Britannica. Available at <https://www.britannica.com/place/Georgia>
- John Howkins, About. Available at <https://johnhowkins.com/#biographylink>
- Köörna, A. A., Estonia, Britannica. Available at <https://www.britannica.com/place/Estonia>
- Ladrech, R. L., Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France, Journal of Common Market Studies, Basil Blackwell Ltd, Oxford, Cambridge, USA, 1994.
- Lassur, S., Tafel-Viia, K., Viia, A., Mapping creative industries in Estonia, Latvia and Lithuania, 2010.
- Loov Eesti, Creative Estonia. Available at <https://www.looveesti.ee/en/creative-estonia/>
- Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Chronology of major events of EU-Georgia Cooperation, Available at <https://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98.aspx>

- Ministry of Foreign Affairs of Georgia, EU-Georgia Association Agreement fully enters into force, 2016. Available at [https://mfa.gov.ge/News/EU-Georgia-Association-Agreement-fully-enters-into.aspx?CatID=5&lang=en-US#:~:text=The%20Association%20Agreement%20aims%20to,Free%20Trade%20Area%20\(DCFTA\).&text=This%20will%20facilitate%20Georgia's%20progressive%20integration%20with%20the%20EU%20single%20market](https://mfa.gov.ge/News/EU-Georgia-Association-Agreement-fully-enters-into.aspx?CatID=5&lang=en-US#:~:text=The%20Association%20Agreement%20aims%20to,Free%20Trade%20Area%20(DCFTA).&text=This%20will%20facilitate%20Georgia's%20progressive%20integration%20with%20the%20EU%20single%20market)
- Official Journal of the European Union, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Creative Europe programme (2021 to 2027), 2013. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1295>
- Popovici, I., Developing performing Arts Sector in Georgia, EU-EaP Culture and Creativity, 2017.
- Potts, J.P., Cunningham, S. C., Four Models of the Creative Industries, International Journal of Cultural Policy, 2008.
- Radaelli, C. M., The Europeanization of Public Policy, The policy of Europeanization, pp. 27-56, 2003.
- Regional Monitoring and Capacity Building, "Eastern Partnership Culture Programme 2011-2014", 2014.
- Republic of Estonia Ministry of Culture, Creative Economy, 2020. Available at <https://www.kul.ee/en/arts-and-creative-economy/creative-economy>
- Republic of Estonia Ministry of Foreign Affairs, Creative Industries in Estonia, 2018. Available at <https://vm.ee/en/node/9875>
- Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J., Europeanization and Domestic Change: Introduction, Chapter one, 2019.
- Schimmelfennig, F., EU external governance and Europeanisation beyond the EU, 2012.
- The World Bank, Georgia. Available at <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>
- Tom Fleming Creative Consultancy (TFCC), Cultural and Creative Spillovers in Europe: Report on a preliminary evidence review, 2015.
- UNCTAD, About UNCTAD. Available at <https://unctad.org/about>
- UNESCO Diversity of Cultural Expressions, The IFCD and the United Nations SDGs. Available at <https://en.unesco.org/creativity/ifcd/what-is/sdgs#:~:text=The%20United%20Nations%202030%20Agenda,growth%20and%20fostering%20social%20inclusion>
- UNESCO Diversity of Cultural Expressions, What is the IFCD?. Available at <https://en.unesco.org/creativity/ifcd/what-is>
- UNESCO, Realising the growing potential of cultural and creative industries (CCI), periodic report Estonia, 2012. Available at <https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/realising-growing-potential>
- UNESCO, UNESCO in Brief – Mission and Mandate. Available at <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>
- Weber, K., Durate, T., CCI Policies on European Level, 2020.
- WIPO, Inside WIPO. Available at <https://www.wipo.int/about-wipo/en/#:~:text=WIPO%20is%20the%20global%20forum,Nations%2C%20with%20193%20member%20states.&text=Our%20mandate%2C%20governing%20bodies%20and,which%20established%20WIPO%20in%201967>
- WIPO, Paris Convention for the Protection of Industrial Property. Available at <https://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/#:~:text=The%20Paris%20Convention%2C%20adopted%20in,the%20repression%20of%20unfair%20competition>
- Worldometers, Population. Available at <https://www.worldometers.info/population/>
- WTO, Intellectual Property. Available at [https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm#:~:text=The%20WTO%20Agreement%20on%20Trade,on%20intellectual%20property%20\(IP\).&text=The%20Agreement%20is%20a%20legal,for%20a%20balanced%20IP%20system](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm#:~:text=The%20WTO%20Agreement%20on%20Trade,on%20intellectual%20property%20(IP).&text=The%20Agreement%20is%20a%20legal,for%20a%20balanced%20IP%20system)

Mariam Khurtsilava¹

CREATIVE ECONOMY – GEORGIAN AND ESTONIAN CULTURAL AND CREATIVE INDUSTRIES' DEVELOPMENT MODELS

Abstract

This study focuses on reviewing the Georgian model of Culture and Creative industries (CCI). The paper examines EU support to the sector's development, including Culture Programmes, funding opportunities, etc. Based on an analysis of core strategic documents and interviews with Georgian experts, key developments and current challenges of the sector are identified.

Secondly, the paper encompasses a study of the Estonian Culture and Creative industries model, using Estonian expert interviews. As a result of the research, recommendations on successful adaptation of the Estonian CCI model to the Georgian are issued according to the gaps identified in the Georgian system and best practices found from the Estonian model.

As a result of the study, consideration of the Estonian experience will condition positive direct and indirect impacts to the Georgian economy and, therefore, enable growth of the sector contribution. In addition, it will facilitate the Europeanisation of Georgia.

Key words: Creative Economy, Culture and Creative Industries, Culture Policy, Entrepreneurial policy, Europeanisation.

Introduction

The main aim of this paper is to analyse Georgian and Estonian models of the Creative economy – Creative Industries development. The two countries were chosen for the study considering several similarities, like the history, population, economy and for Estonia being one of the most developed countries of the EU in the CCI sector. Article distinguishes the key challenges the Georgian system faces while, it investigates the flaws of the system that prevents the model from being successful. It also provides recommendations on how these gaps can be addressed based on the Estonian experience.

The notion of 'Creative Economy' was elaborated and initially used by John Howkins in 2001. Therefore, it is rather a novelty of the 21st century. However, there is no single definition for the Creative Economy considering the fact that the concept stands on the edge of two sectors – Creativity and Economy. As Mrs. Anu-Maaja Pallok² states, the first issue was to define the subject matter – "We introduced something new and we had to give a sound meaning of what we were talking about" [Interview with Anu-Maaja Pallok].

Therefore, this article begins with elaborating the main terminology and definitions, followed by the importance of the sector for the EU and developing countries, like Georgia. The treaties and relations of the EU and Georgia in the CCI sector, including international expertise provided, programmes implemented, etc. The article includes information on theories and methodology used and applied to the paper, accompanied by the main findings of the study, recommendations and conclusion.

¹ This article had been created on the basis of the Master Thesis, which was defended within the frames of the English-taught interdisciplinary Master's Programme in European Studies of Ivane Javakishvili Tbilisi State University and supervised by Nino Lapiashvili, Director of the Institute for European Studies at TSU. E-mail: mariamkhurtsilava5@gmail.com

² Adviser (Creative Industries), Estonian Ministry of Culture (Interview with Anu-Maaja Pallok).

Definitions

As mentioned above, the concept of Creative economy is rather a novelty. Right at the heart of The Creative Economy stand Cultural and Creative Industries (Cultural and Creative Sectors, European Commission website), which are also not easily definable. However, they are argued to be the growth “drivers” of the economy nowadays, which changes throughout time. According to Potts and Cunningham: “...creative industries are a growth ‘driver’ in the same way that agriculture was in the early 20th century, elaborately transformed manufacturing was in the 1950s–60s, and ICT was through the 1980s–90s..” [Potts, Cunningham, 2008]. There are also various definitions of the term provided by different organisations, namely UNESCO³, UNCTAD⁴ and WIPO⁵, DCMS⁶, Creative Europe Programme (2021 to 2027)⁷. Definitions vary due to the profile and scope of these organisations and programmes.

In addition, it is necessary to mention that the list and content of the industries vary along with different authors as well as countries. One of the classifications is noted together with the definition of the Cultural and Creative sectors according to the Creative Europe Programme (2021 to 2027). Others are provided by such authors and organisations as John Howkins⁸, David Parrish⁹, UNESCO International Fund for Cultural Diversity (IFCD)¹⁰, UK-DCMS¹¹ Model, etc. The study focuses on the UK-DCMS classification due to the fact that both of the countries selected for the study have their classification based on this model. In addition, the classifications tend to alter as a result of application of the local specificities of the countries (Interview with Elene Toidze¹²; Interview with Eva Leemet¹³).

Relations between the EU and Georgia in CCI

The relations between the EU and Georgia have been deepening since 1991-1992 when Georgia regained its independence after the collapse of the Soviet Union (Chronology of major events of EU-Georgia Cooperation, Georgian Ministry of Foreign Affairs website). Since then, relations have enhanced due to several milestones on the way to closer cooperation between the parties. The biggest milestone in the EU and Georgian relations have

³ UNESCO is the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. It seeks to build peace through international cooperation in Education, the Sciences and Culture (UNESCO in brief – Mission and Mandate, UNESCO website).

⁴ United Nations Conference on Trade and Development – We support developing countries to access the benefits of a globalized economy more fairly and effectively. And we help equip them to deal with the potential drawbacks of greater economic integration (“About UNCTAD”, UNCTAD website)

⁵ World Intellectual Property Organization is the global forum for intellectual property (IP) services, policy, information and cooperation (Inside WIPO, WIPO website)

⁶ Department of Culture, Media and Sports of the United Kingdom (DCMS) helps to drive growth, enrich lives and promote Britain abroad (What the Department for Digital, Culture, Media & Sport does, GOV UK website)

⁷ Creative Europe is the European Commission’s framework programme for support to the culture and audiovisual sectors. Following on from the previous Culture Programme and MEDIA programme, Creative Europe, with a budget of €1.46 billion (9% higher than its predecessors), will support Europe’s cultural and creative sectors (“About”, Creative Europe, European Commission website).

⁸ John Howkins is a leading strategist on creativity and innovation. He first published his ideas in *The Creative Economy* in 2001 which became the standard book (revised in 2013) (About, John Howkins website);

⁹ Speaker, Consultant, Trainer and Writer on Creativity and Business (About David Parrish, David Parrish website)

¹⁰ The International Fund for Cultural Diversity (IFCD) is a multi-donor fund established under Article 18 of the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Its purpose is to promote sustainable development and poverty reduction in developing countries that are Parties to the 2005 Convention. It does this through support to projects that aim to foster the emergence of a dynamic cultural sector, primarily through activities facilitating the introduction and/or elaboration of policies and strategies that protect and promote the diversity of cultural expressions as well as the reinforcement of institutional infrastructures supporting viable cultural industries (What is the IFCD?, IFCD website);

¹¹ The Department for Digital, Culture, Media & Sport (DCMS) helps to drive growth, enrich lives and promote Britain abroad. We protect and promote our cultural and artistic heritage and help businesses and communities to grow by investing in innovation and highlighting Britain as a fantastic place to visit. We help to give the UK a unique advantage on the global stage, striving for economic success (About Us, UK-DCMS website);

¹² Head of Creative Industries Division in Creative Georgia (About us – Our team, Creative Georgia website);

¹³ CEO of the Creative Estonia (Interview with Eva Leemet);

to be discussed and the responsibilities that Georgia has taken under the Association Agreement (AA), which fully entered into force in 2016 and it has provided Georgia with opportunities for funding and development in various sectors including the CCI sector (Chronology of major events of EU-Georgia Cooperation, Georgian Ministry of Foreign Affairs website). The following chapters of the AA are extremely relevant for the sector – Chapter 9 – Intellectual Property Rights; Chapter 17 – Cooperation in the Cultural field and Chapter 18 – Cooperation in the Audiovisual and media fields (AA, Official Journal of the European Union, 2014).

The AA's main objectives are related to Political association and Economic integration of the country to the EU. The agreement supports the country's economic activities in order to use all the economic potential and come closer to the European standards (Article 1, Objectives, AA, Official Journal of the European Union, 2014). Under the goal of strengthening Economic system of Georgia, can be applied the Creative Economy part, where cultural and creative industries play important role. However, issues regarding Culture and EU's support that will be provided in the field is reflected in Chapter 17 (Cooperation in the cultural field) of the AA (AA, Official Journal of the European Union, 2014). Article 362 envisages cooperation in the cultural field based on the ideology of 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (Article 362, Chapter 17 – Cooperation in the Cultural Field, AA, Official Journal of the European Union, 2014). There has been dedicated a separate chapter to the cooperation in the audiovisual and media films. (Article 365, Chapter 18 – Cooperation in the audiovisual and media fields, AA, Official Journal of the European Union).

In addition to chapters 17 and 18 of the AA, it is relevant to discuss Chapter 9 on Intellectual Property Rights (AA, Official Journal of the European Union, 2014). The objectives of the chapter are: “(a) facilitate the production and commercialisation of innovative and creative products between the Parties; and (b) achieve an adequate and effective level of protection and enforcement of intellectual property rights” [Article 150, Chapter 9 – Intellectual Property Rights, AA, Official Journal of the European Union, 2014]. The AA obliges parties for effective implementation of international treaties related to Intellectual Property, namely, the WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement)¹⁴, Paris Convention for the Protection of Industrial Property of 1967 (Paris Convention)¹⁵ and other international treaties in the field of IPR (Article 151, Chapter 9 – Intellectual Property Rights, AA, Official Journal of the European Union, 2014).

The AA includes five types of IPR and provides a section on Standards concerning Intellectual Property Rights; The IPR include: Copyright, Trademarks, Design, Geographical Indications, Patents (Chapter 9 – Intellectual Property Rights, AA, Official Journal of the European Union, 2014). All of the IPR are related to the CCI sector, however, in a different manner and they give protection to the CCI representatives. Therefore, it is extremely relevant and important for the protection of the CCI sector.

Furthermore, the study focuses on the EU's contribution to the CCI field through different programmes. The first phase – EaP Culture Programme I was conducted during the years 2011-2014. It comprised a budget of 12 million for the countries in the EaP region. (Eastern Partnership Culture Programme, EU neighbours website). On the other hand, the Culture and Creativity programme was implemented from 2015 till 2018 and throughout these years it has supported Georgia on the government and policy level as well as the cultural and creative industries and its representatives. Led by the British Council in cooperation with the Soros Foundation Moldova, Goethe Institute and the National Centre for Culture of Poland, the programme had impressive results (“EU-Eastern Partnership Culture and Creativity Programme”. British Council website).

General and united outcomes of the programme for all EaP countries is detailed as follows with the country-oriented approach. There has to be highlighted the events, which were most able to impact the country's development in different fields. First of all, the EaP forum, conducted in 2015, which gathered 400 EaP Countries' cultural professionals. Two-day forum was based on the discussions and speeches of international representatives with the emphasis of the importance of Culture in the economic sector.

Thus, it helped to raise awareness of the significance of the issue and delivered the message through different

¹⁴ The WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) is the most comprehensive multilateral agreement on intellectual property (IP). It plays a central role in facilitating trade in knowledge and creativity, in resolving trade disputes over IP, and in assuring WTO members the latitude to achieve their domestic policy objectives [Intellectual Property, WTO website];

¹⁵ The Paris Convention, adopted in 1883, applies to industrial property in the widest sense, including patents, trademarks, industrial designs, utility models, service marks, trade names, geographical indications and the repression of unfair competition [Paris Convention for the Protection of Industrial Property, WIPO website].

levels of attendees. In addition, reports and analysis have been produced regarding the Culture and Creative Industries (CCI) and their development, namely: “Developing performing Arts Sector in Georgia” report by Iulia Popovici, published in 2017, which discusses the performing arts sector in the Keynesian three sector model, including Public, Intermediary and Private sectors (Popovici, 2017). The report uses example of three countries – Estonia, Poland and Slovenia for comparative analysis, which is beneficial for the purpose of the paper, however, it is restricted to the performing arts sector, which according to Julia Popovici: “the private sector in the field of performing arts is underdeveloped, while the public one is dominant, with a growing intermediary sector supported by a diversity of public financing programs” [Popovici, 2017]. In addition to the abovementioned, there has been a report by Cristina Farinha in 2017 – “Developing Cultural and Creative Industries in Georgia”, which has tackled key issues such as the importance of the CCI sector for the EU. The report focuses on the key areas where EU discusses the importance of the CCI sector, among which are: Mainstreaming CCIs into the EU strategic agenda to foster a holistic European wide ecosystem – putting CCI sector as a key driver of the UN Sustainable Development Goals 2030¹⁶; The report includes very useful and valuable information regarding the assessment of the CCI development conditions, their challenges and ways of solving the issues – providing recommendations for its development (Farinha, 2017). There is also the Mapping and Strategy Building Handbook for Creative Towns and Regions by Lia Ghilardi, which focuses on the maximum effective usage of the Cultural and Creative resources. However, the report focuses mostly on “intangible elements of a community’s identity and sense of place” (Ghilardi, 2017). As Mr. Giorgi Razmadze explains:

However, it has a different direction – is oriented on crafts mostly, which actually is part of the cultural industry, but it does not reflect the whole... And the highlight is different for the Initiative, but it included crafts as well – a bit part of it... [Interview with Maya Darchia and Giorgi Razmadze].

While the report considered reflecting 12 CCI sectors including: Advertising, Architecture, Broadcasting and Media, Crafts, Design, Entertainment IT, Film and video, Cultural Heritage, Literature and publishing, Music, Performing arts and Visual Arts for analysing purposes.

Estonia and the CCI development

According to the Ministry of Culture of Estonia the acknowledgement of Creative Economy more seriously in Estonia and other European countries started since 2000ies (Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020). The first thing they present is the relations between economy and creativity:

The creative industries comprise an economic sector based on individual and collective creativity, skills and talent, which is able to create prosperity and jobs through the creation of intellectual property and its use as the main selling point, and in which creative thinking and creative people are central to the processes [Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020].

The sector contributes to different fields of the Estonian development and as the Ministry of Foreign Affairs webpage declares creativity not only strengthens the country economically, but it supports to the improvement of the “environment, quality of life, innovation and competitiveness... As a result, creative industries play a considerable role in regional development, tourism and increasing the state’s export capacity” [Creative Industries in Estonia, Republic of Estonia Ministry of Foreign Affairs, 2018].

Estonia started with definitions separating the Cultural and Creative Industries, however “The definition of the creative industries sector is stipulatory, changes over time and varies somewhat from country to country or region to region” [Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020]. Followed by gathering the very important Statistical data of the field and its sectors. First mapping in Estonia including economic contribution of the sector took place in 2005 and 10 sectors were defined as a result (Lassur, Tafel-Viia, Viia, 2010). The last mapping activity has been conducted in 2018 and here are the results – “The total

¹⁶ The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development acknowledges, for the first time, the essential role of culture, creativity and cultural diversity in reconciling the economic and social aspects of development, advancing economic growth and fostering social inclusion. Agenda 2030 contains 17 Sustainable Development Goals adopted by countries to end poverty, protect the planet, and ensure prosperity for all. As a strategic instrument of the UNESCO 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, the IFCD will be key in the implementation of this new development agenda, with its financed projects impacting at least 11 goals thus far (The IFCD and the United Nations SDGs, UNESCO Diversity of Cultural Expressions website)

income of the creative industries sector is €1,481 million (2.9% of GDP). 30,681 people (4.8% of the employed) work in the creative industries sector. There are 9,098 companies and institutions operating in the creative economy sector (11.6% of companies)" [Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020].

Meanwhile, in 2009 CCI Cluster and Development Center – Creative Estonia was established, "which promotes and develops creative industries and creative businesses in Estonia" [Creative Estonia, Loov Eesti website]. The organisation supports CCI field development greatly. Time by time different regional and sectoral development centres as well as Creative incubators and business accelerators have emerged throughout the country (Creative Economy, Republic of Estonia Ministry of Culture website, 2020).

The European Union strongly supports development of the CCI sector of its members, including Estonia. In the transnational report on 'CCI policies on European Level' we read: "When talking about CCI in Europe we have to consider that the cultural and creative sectors in Europe accounting for 4.4% of the EU's GDP, that they are making up 12 million full-time jobs and €509 billion in value added to GDP" [Weber, Duarte, 2020]. Estonia except from the fact that is eligible for different EU funding programmes for the CCI sector, is supported by the European Union Structural funds that "For the period of 2007-2013... gave Estonia the opportunity to support the horizontal development of the sector and implement measures that meet the potential witnessed in different studies" [Realising the growing potential of cultural and creative industries (CCI), UNESCO periodic report Estonia, 2012].

Thus, despite the challenges, Estonian CCI sector has been developing since 2000 and it can apply as a role model for Georgia on its way of field enhancement and approximation with the standards of the EU.

Theoretical Framework

The present study draws on two theoretical approaches – Creative Economy and Theory of Europeanisation. Within the Creative Economy, there are discussed "Four models of the Creative Industries" by Jason Potts and Stuart Cunningham (2008) in order to examine the direct impact of the CCI sector – If we talk about the dynamic interaction between economy and creative industries, we encounter the following four models: the welfare model (negative effect on the economy), the competition model (neutral effect), the growth model (positive effect), and the innovation model (positive effect) (Potts, Cunningham, 2008). However, there has been discussed the indirect impact of the sector, so-called Spillover effects (Knowledge, Industry, Network), which are being argued by the Tom Fleming Creative Consultancy (TFCC) for the report on "Cultural and creative spillovers in Europe" issued in 2015 (TFCC, 2015).

In addition, the paper discusses Europeanisation theory, "Europeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making" [Ladrech, 1994]. "By 'organizational logic' the author refers to the 'adaptive processes of organizations to a changed or changing environment'" [Graziano, Vink, 2013]. Later, in 2003, Claudio M. Radaelli provided the following definition, which was drawn upon the above mentioned definition by Ladrech:

Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, "ways of doing things" and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies [Radaelli, 2003].

Furthermore, the domestic structural change caused by Europeanisation is discussed according to the "Three step" approach by Risse and others (2001) implying Europeanisation and "Goodness of Fit", Mediating Factors – Institutions and Actor Strategies. The Europeanisation processes "...necessitate some adjustments on the domestic level of the member states so that states can be in compliance with EU norms, rules, and procedures" [Risse et al., 2001]. Then the concept of "Goodness of fit", which measures the compliance of policies between the EU and the member states encompasses that – "The lower the compatibility between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher the adaptational pressure" [Börzel, Risse, 2003].

Methodology

The research was conducted via Document analysis and semi-structured in-depth interviews with experts. 10 interviews were conducted among Georgian cultural professionals and five among Estonian experts of the field. The interview-based research envisaged examining CCI systems of the two countries – Georgia and Estonia. Estonia was selected as an EU member state to investigate based on the following reasons. Main reasons, which allow comparison of the two countries and ease issuing adaptation of the Estonia development model of the sector to Georgia, are as follows – both Estonia and Georgia have small number of population¹⁷; both being post-Soviet countries¹⁸; GDP per capita of Estonia and Georgia are comparable – Estonia¹⁹, before its accession in the EU²⁰ and Georgia²¹. Furthermore, Estonia is one of the most developed countries in the European Union in terms of the CCI sector.

Besides the similarity and comparability of the countries, Estonia and Georgia have tight relations in the sector and Estonian experts/cultural professionals support Georgian ones in further development of the sector through sharing information and best practice.

The main aim of the study was to provide recommendations to the Georgian CCI sector based on the EU member state – Estonian CCI sector model including the structure, experience and best practices.

Deriving from the aim, the paper envisages answering to the following research questions:

- What are the key challenges to the CCI sector development in Georgia?
- What were the development phases of the Estonian CCI model since accession to the EU?
- What measures have to be taken in order to adapt the Estonian CCI model to the Georgian system?

At the final stage, as a novelty of the article, there has been issued recommendations based on the Estonian experience and best practice for further development and better organization of the CCI sector in Georgia.

Main Findings

The first research question envisaged examining the CCI sector of Georgia and defining the key challenges that stand in the way of development of the sector. Even though the EU Culture Programme within EaP conducted in 2015-2018, has brought a lot of expertise and consultation to the country, there were certain weaknesses identified regarding it. Throughout the research there are acknowledged main direct as well as indirect benefits of the Programme. Direct impacts include awareness raising for different levels of society due to the EaP forum in 2015, reports on the specific CCIs, like Performing arts presented in the document by Julia Popovici (Popovici, 2017), reports on CCI sector's development issues, namely Christina Farinha analysis on CCI development in Georgia (Farinha, 2017), reports on mapping matters focusing on the Intangible elements (Ghilardi, 2017), reports on statistics including UNESCO Culture for Development Indicators elaborated as well as Georgian Economic Team Georgia in cooperation with ISET Policy Institute, both elaborated in 2017, etc. In addition, the main indirect outcomes of the Programme include: Culture Strategy 2025, LEPL Creative Georgia, etc.

The challenges to the Georgian system of CCI sector in relevance to the above-mentioned information have to be discussed. As a result, the reports elaborated within the EaP are very helpful to the sector, however, they are fragmented, which means that some are focused on specific fields of the sector, like performing arts or the crafts sectors. Therefore, they do not provide full and complete information regarding the whole system. In

¹⁷ Estonian population – 1,327,082; Georgian Population – 3,984,488 (Worldometer: Live, Worldometer website);

¹⁸ Estonia has been dominated by foreign powers through much of its history. In 1940 it was incorporated into the U.S.S.R. as one of its constituent republics. Estonia remained a Soviet republic until 1991, when, along with the other Baltic states, it declared its independence (Estonia, Britannica, Britannica website);

An independent Georgian state existed from 1918 to 1921, when it was incorporated into the Soviet Union. In 1936 Georgia became a constituent (union) republic and continued as such until the collapse of the Soviet Union. ...One of the most independence-minded republics, Georgia declared sovereignty on November 19, 1989, and independence on April 9, 1991 (Georgia, Britannica, Britannica website);

¹⁹ Estonian GDP per capita 2003 – 7,206.17 USD (Data Commons website);

²⁰ EU member country: since 1 May 2004 (European Union website);

²¹ Georgian GDP per capita 2019 – 4,697.70 USD (World Bank website).

addition, the documents tend to be more general without full understanding of the local situation. This problem is conditioned due to lack of involvement of the local professionals in the process of document elaboration. Furthermore, the document of Culture Strategy 2025 being elaborated based on the 2005 UNESCO Convention, is not well structured and it complicates its implementation as well. There is a necessity for each CCI field to have a strategy first. According to most of the experts, the Culture Strategy 2025 is not being implemented accordingly to its goals and objectives.

Another important gap lies within the statistics. Even though there has been elaborated the above-mentioned documents to provide statistical data, they are fragmented and do not present the full picture. In this regard, the Georgian Economic Team Georgia in cooperation with the ISET Policy Institute report states "... the measurable creative industries – 7 out of 11 industries...". These words speak for themselves. In addition, there are activities being conducted, which would drop under the Creative economy of the country. However, they are not counted and it is not possible to elaborate on the precise and correct data in terms of evaluating the direct or indirect impact of the CCI sector.

There were revealed and distinguished issues of prioritisation of the sector by the Government and funding related to the CCI sector development. As it comes out, creative economy has not been much of a priority field for the Government, which is reflected in partial or non-implementation of the policy documents; not taking into account recommendations of Cultural professionals' on policy documents, like the Culture Strategy 2025, on the 2005 UNESCO Convention implementation issues; not having competent field professionals or groups of professionals in the ministries familiar with the CCI sector issues, like periodic report elaboration; Scarce funding issued for the sector development, including funding for the LEPL Creative Georgia and the Creative Europe Programme co-funding scheme; Prioritising certain Industries, like Fashion and Film within Enterprise Georgia.

Moreover, there are awareness raising issues among the CCI Sector representatives, who lack understanding of the relations between the two systems – Economy and Culture. The commercialisation of Arts and Culture is unacceptable for the industry representatives, which is due to the lack of awareness on these matters as well as the Soviet mind-set.

The next topic that must be summarised here is the Estonian Model of CCI in order to respond to the second research question on development phases of the Estonian model. To start with, it is necessary to mention that Estonian experts note that the challenges to the sector tend to be more or less the same in most of the countries. As a result, it came out that the policy needs to be adapted to the CCI sector due to the following characteristics of the sector: Smaller size of the Creative businesses, individualism, fragmentation, project-based work type and remuneration, etc. Therefore, there is a need for policy amendment and adaptation to the jobs of the 21st century (Interview with Ragnar Siil).

To have a closer look at the development of the Estonian system, the first step was to raise awareness on the cultural and entrepreneurial relations, including its meaning, terminology. And the first target group for the awareness raising activities were the professionals involved in the CCI field in order to inform them about the concept of creative entrepreneurship. More importantly, the target groups included students and universities in the first place. The awareness raising envisaged such activities as the theatre play on different aspects of creative entrepreneurs, their biggest challenges, how to make teams, how to find a place, where to sell, etc. This activity was informational in addition to being entertaining and engaging for the students and lecturers. Furthermore, there were awareness raising activities for the policy making authorities, different ministries of the government. There were programmes and seminars, study visits held for the ministries as well as to the parliament in order to support the decision-making processes. More importantly, this kind of awareness raising activities are held on a continuous basis considering the fact that the representatives of different ministries and parliament change over time. In addition, there is a necessity for awareness raising among all relevant authorities deriving from the circumstance that there is no specific policy for the CCI sector considering that creative industries are rather horizontal subjects and they are included in different policy documents, like culture policy, entrepreneurial policy, innovation policy, etc.

In addition to the awareness raising issues, one of the primary activities was to identify the standpoint, thus, define the sector – conduct the mapping activities for obtaining full statistical data according to the Estonian CCI sector classification, which reflected the UK model as mentioned previously. In elaboration of the

Mapping document, different research institutions take part and various databases are considered. Mappings are conducted once in 4 years, so that the data is being updated on a regular basis.

Along with the above-mentioned activities, one of the important steps for beginning working on the CCI sector related issues was to establish a department in the Ministry of Culture responsible for the Creative Industries. Establishment of such a department encouraged and eased the process of gathering different ministries and government authorities to the roundtable for joint discussion and planning of activities for CCI sector development. Collaboration among different ministries is one of the main conditions for successful implementation of the planned activities. This was enabled with the effort of the Intermediary body implementing different entrepreneurship measures, the Enterprise Estonia. Initiative came from the Ministry of Culture and Enterprise Estonia held the role of interpretation of the message. In addition, the support of the Minister of Culture was immense for these communication processes and overall activities within the field. Therefore, the good will of government officials and their contribution towards each further step is extremely important.

Logically, the next topic should be the Development centre system, which is very much related to Estonia and it does not exist in every country in the EU (Interview with Eva Leemet). Almost all sub-sectors have their own development institutions. The Development Centre's programme was launched in 2009 and still works successfully. The centres are similar to the Associations and Unions in the Soviet period. However, centres have different structures. They are combining several stakeholders of the specific sector and focus on business and export development of the sector – "they run the professional development of the sector, they promote the sector, they organise training, they organise cluster activities, they organise reports, they organise service development... So, they are our, so they are the state parties for Creative Industries Development" [Interview with Ragnar Siil]. They are key contacts for the government or other organisations for the specific sector related issues. Therefore, the development centres are considered as Task Forces, the centres that work for each field separately and they are created by the key organisations of the sector. The process of establishing sector-specific competence centres was as follows: "There was a need of partners and organisations, who would accumulate all this knowledge we gained through the development programmes or international cooperation" [Interview with Anu-Maaja Pallok]. So, they started with existing organisations, examining their main goals and their willingness to develop some new competencies, their resources, including human resources, access to networks, international cooperation and so on (Interview with Anu-Maaja Pallok). Therefore, they started cooperation with existing competence centres and new competence centres were established in the areas, where they did not exist. For example, the gaming industry – a new organisation was established (Interview with Anu-Maaja Pallok). As a result, there are Incubators, Competence centres, Regional development centres – they all have different functions.

Conclusion

As a result of the study, there have been identified certain implications regarding the Georgian CCI system. The main reason for the deficient development of the CCI is the fact that the sector is not a priority for the Georgian government. There is no political will to acknowledge the sector and, therefore, there is no knowledge/awareness/understanding of it. As a result, the government does not take recommendations on the policy issues from the experts of the field and furthermore, the actions on the policy papers are not being taken appropriately. This issue can be considered as one of the 'misfits' that prevents approximation of Georgian policies, processes to the EU's and in this case, Estonian standard of the CCI field. Nevertheless, there were identified other important matters/'misfits' that prevent the sector from developing, which mainly lay down the representatives of the Cultural and Creative Industries themselves, who are not willing to grow, cooperate and just, do business. Thus, the characteristics of the sector create a rather big challenge as well. Issues related to policy implementation are major, however, not the only one.

Secondly, within the study of the Estonian Model, there has been observed the fact that it relates to the "Growth model" presented in the Theoretical framework based on the work of Potts and Cunningham in 2008. The growth model implies that the CCI sector has a positive impact on the country's economy, which was confirmed by the analysis of the Estonian expert interview and provided statistical data. In addition to the benefits, the Growth model also encompasses the fact that creative industries should be treated as a "special sector" (Potts, Cunningham, 2008). "Model 3 thus argues that the creative industries are good for the economy

because they introduce and process the new ideas that drive economic growth” [Potts, Cunningham, 2008]. Therefore, in case the Georgian CCI system is amended on the basis of the Estonian CCI model development, then the sector contribution to the economy of the country will increase. In addition, as another circumstance of considering certain recommendations for specific activities, the spillover effects of the sector will be escalated. As a result of networking and cross-sectorial cooperation, the knowledge and industry spillover effects will enhance. However, the positive effect is immensely dependent on the relevant adaptational measures taken by the Georgian side.

Finally, adaptation of the Estonian CCI model will enhance relations between Georgia and the EU, hence, facilitate the country’s Europeanisation process. While discussing the theory of Europeanisation, there were described characteristics of the notion. As a result of the study, The EU conditions direct mechanism of Socialisation through its EaP Culture Programmes. In order to convince and persuade Georgia of the importance of the CCI sector, the EU provides specific programmes, which greatly support Georgian CCI sector basis and development. And according to Schimmelfennig (2012), the mechanism of Socialisation works better “...if the external actors are in a novel and uncertain environment...” – The given situation was familiar for Georgia before implementation of the Culture Programme II between the years of 2015-2018. On the other hand, in my opinion, the two indirect mechanisms of Europeanisation – Externalisation and Imitation also take place, however, as the study shows and as it is discussed above, not on all levels of society. The Europeanisation in the CCI field is also fragmented as the sector itself.

Furthermore, The Europeanisation “...necessitate some adjustments on the domestic level of the member states so that states can be in compliance with EU norms, rules, and procedures” [Risse et al., 2001]. Then the concept of “Goodness of fit”, which measures the compliance of policies between the EU and the member states encompasses that – “The lower the compatibility between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher the adaptational pressure” [Börzel, Risse, 2003]. As it was observed within this study, there are certain ‘misfits’ between the Estonian and Georgian models of the CCI. Therefore, the support provided by the EU and Estonia in the field of Cultural and Creative industries is significant. Moreover, when the culture and the CCI sector are at the core of the EU, UNESCO values and cover most of the UN Sustainable Development goals.

As Mrs. Eva Leemet noted, collaboration in the sector is one of the drivers for the Europeanisation process: “As these are so-called friendly countries to Estonia and we are happy to help them to reach European level and get members of the EU. As we once did and now we see that now it’s our turn to help establish better” [Interview with Eva Leemet]. In case the measures are put in place for heightening the compatibility between the European and domestic processes, policies and institutions (Börzel, Risse, 2003), the opportunities for Georgia increase and the recommendations provided above will support the country on the way to updating its standards to the European through Creative Economy – Culture and Creative Industries’ sector development. Hence, the process is directed to and will result in deepening relations with the EU.

Recommendations

In conclusion, there is a necessity to provide recommendations to the adaptation of the Estonian CCI model to the Georgian system and therefore, answer the third research question. As a matter of fact, the Georgian system of the field lacks structure and the measures taken by the government, separate organisations or activities implemented within the EU conducted programmes are fragmented.

The recommendations include:

- Establish an inter-agency cooperation council that focuses on the CCI development issues and hold working meetings on CCI related matters on a regular basis. The council should actively cooperate and engage with the sector-specific NGOs, creative businesses, creative people, individual professionals of the field, etc.;
- Establishing regular awareness raising activities on the government level, including providing programmes and seminars conducted by the outsider CCI development organisation to different ministries and parliament on the Creative Economy – Culture and Creative Industries and their importance for the country’s economy;
- Engaging local cultural professionals in the CCI policy elaboration as well as their implementation;
- Supporting awareness raising activities among the main target group of students and universities with

different activities, like informational seminars by relevant organisations of the field, theatre play on creative entrepreneurship, etc. (The Entrepreneurial courses on Bachelor and Masters levels were elaborated in the Academy of Arts by the Creative Georgia in collaboration with the British Council, however, the awareness raising on the importance of Entrepreneurial skills is not sufficient among students and lecturers);

- Most importantly providing support to the elaboration of the ground statistical data for all CCI sectors and its sub-sectors according to the Georgian Creative Industries Classification in consideration of the spillover effects of the sector (The actions have been taken by the Creative Georgia within the project “Creative Twist” with the support of the International Fund for Cultural Diversity (IFCD));

- Ensuring inclusion of the sector in development policies of different ministries in order to encourage cooperation and joint planning on the CCI issues;

- Directing and allocating grants by different ministries and LEPLs for organisations willing to implement sector development projects, like incubations, entrepreneurial skills training, export support, etc.

- Encouraging key organisations of each sector for establishing sector-specific Competence/Development Centres (If the money will be allocated for CCI development projects by ministries or other relevant organisations, then the motivation of establishing such centres will increase);

- Encouraging existing organisations to gain international funding via applying to the international calls provided by the EU and UNESCO;

- Enhancing cross-sectorial cooperation via creating platforms for different field representatives (maybe starting with Students again). For example, the workshops that intend to develop business ideas together under the supervision of a mentor for networking purposes between different business sectors.

In conclusion, a rather holistic approach is required to the issues related to CCI sector development in order to fulfil the ‘misfits’ in the Georgian system.

References

- Association Agreement, Articles 1, 362, 365, Official Journal of the European Union, L 261, Volume 57, 2014.
- Börzel, T., Risse, T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, The Politics of Europeanisation*, Oxford, 2003.
- British Council, EU-Eastern Partnership Culture and Creativity Programme. Available at <https://www.britishcouncil.ge/en/programmes/arts/eu-eap-culture-and-creativity>
- Creative Europe, About. Available at https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/about_en
- Creative Georgia, About us – our team. Available at <http://creativegeorgia.ge/About/chveni-gundi.aspx>
- Data Commons, Estonia. Overview. Available at <https://datacommons.org/place/country/EST>
- David Parrish, About David Parrish. Available at <https://www.davidparrish.com/david-parrish-2/>
- DCMS, About us. Available at <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport/about>
- DCMS, What the Department for Digital, Culture, Media & Sport does. Available at [https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport#:~:text=The%20Department%20for%20Digital%2C%20Culture%2C%20Media%20%26%20Sport%20\(DCMS,a%20fantastic%20place%20to%20visit](https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-digital-culture-media-sport#:~:text=The%20Department%20for%20Digital%2C%20Culture%2C%20Media%20%26%20Sport%20(DCMS,a%20fantastic%20place%20to%20visit)
- EU neighbours, Eastern Partnership Culture Programme. Available at <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/projects/eastern-partnership-culture-programme>
- European Commission, Cultural and Creative Sectors. Available at <https://ec.europa.eu/culture/sectors/cultural-and-creative-sectors>
- European External Action Service (EEAS), Culture – Towards an EU strategy for International Cultural Relations, 2017. Available at https://eeas.europa.eu/topics/culture/18306/culture-towards-eu-strategy-international-cultural-relations_en
- European Union External Action Service, Eastern Partnership Initiative (EaP), 2016. Available at https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en
- Farinha, C., *Developing Cultural and Creative Industries in Georgia, EU-EaP Culture and Creativity*, 2017.

- Ghilardi, L., MAKING THE MOST OF CULTURAL AND CREATIVE RESOURCES, The Mapping and Strategy Building Handbook for Creative Towns and Regions, EU-EaP Culture and Creativity, 2017.
- Graziano, P. R., Vink, M. P., Europeanization: Concept, Theory, and Methods, Chapter 2, pp. 32-54, 2013.
- Howe, G. M., Georgia, Britannica. Available at <https://www.britannica.com/place/Georgia>
- John Howkins, About. Available at <https://johnhowkins.com/#biographylink>
- Köörna, A. A., Estonia, Britannica. Available at <https://www.britannica.com/place/Estonia>
- Ladrech, R. L., Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France, Journal of Common Market Studies, Basil Blackwell Ltd, Oxford, Cambridge, USA, 1994.
- Lassur, S., Tafel-Viia, K., Viia, A., Mapping creative industries in Estonia, Latvia and Lithuania, 2010.
- Loov Eesti, Creative Estonia. Available at <https://www.looveesti.ee/en/creative-estonia/>
- Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Chronology of major events of EU-Georgia Cooperation, Available at <https://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98.aspx>
- Ministry of Foreign Affairs of Georgia, EU-Georgia Association Agreement fully enters into force, 2016. Available at [https://mfa.gov.ge/News/EU-Georgia-Association-Agreement-fully-enters-into.aspx?CatID=5&lang=en-US#:~:text=The%20Association%20Agreement%20aims%20to,Free%20Trade%20Area%20\(DCFTA\).&text=This%20will%20facilitate%20Georgia's%20progressive%20integration%20with%20the%20EU%20single%20market](https://mfa.gov.ge/News/EU-Georgia-Association-Agreement-fully-enters-into.aspx?CatID=5&lang=en-US#:~:text=The%20Association%20Agreement%20aims%20to,Free%20Trade%20Area%20(DCFTA).&text=This%20will%20facilitate%20Georgia's%20progressive%20integration%20with%20the%20EU%20single%20market)
- Official Journal of the European Union, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Creative Europe programme (2021 to 2027), 2013. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1295>
- Popovici, I., Developing performing Arts Sector in Georgia, EU-EaP Culture and Creativity, 2017.
- Potts, J.P., Cunningham, S. C., Four Models of the Creative Industries, International Journal of Cultural Policy, 2008.
- Radaelli, C. M., The Europeanization of Public Policy, The policy of Europeanization, pp. 27-56, 2003.
- Regional Monitoring and Capacity Building, "Eastern Partnership Culture Programme 2011-2014", 2014.
- Republic of Estonia Ministry of Culture, Creative Economy, 2020. Available at <https://www.kul.ee/en/arts-and-creative-economy/creative-economy>
- Republic of Estonia Ministry of Foreign Affairs, Creative Industries in Estonia, 2018. Available at <https://vm.ee/en/node/9875>
- Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J., Europeanization and Domestic Change: Introduction, Chapter one, 2019.
- Schimmelfennig, F., EU external governance and Europeanisation beyond the EU, 2012.
- The World Bank, Georgia. Available at <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>
- Tom Fleming Creative Consultancy (TFCC), Cultural and Creative Spillovers in Europe: Report on a preliminary evidence review, 2015.
- UNCTAD, About UNCTAD. Available at <https://unctad.org/about>
- UNESCO Diversity of Cultural Expressions, The IFCD and the United Nations SDGs. Available at <https://en.unesco.org/creativity/ifcd/what-is/sdgs#:~:text=The%20United%20Nations%202030%20Agenda,growth%20and%20fostering%20social%20inclusion>
- UNESCO Diversity of Cultural Expressions, What is the IFCD?. Available at <https://en.unesco.org/creativity/ifcd/what-is>
- UNESCO, Realising the growing potential of cultural and creative industries (CCI), periodic report Estonia, 2012. Available at <https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/realising-growing-potential>
- UNESCO, UNESCO in Brief – Mission and Mandate. Available at <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>
- Weber, K., Durate, T., CCI Policies on European Level, 2020.
- WIPO, Inside WIPO. Available at <https://www.wipo.int/about-wipo/en/#:~:text=WIPO%20is%20the%20global%20>

forum,Nations%2C%20with%20193%20member%20states.&text=Our%20mandate%2C%20governing%20bodies%20and,which%20established%20WIPO%20in%201967

WIPO, Paris Convention for the Protection of Industrial Property. Available at <https://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/#:~:text=The%20Paris%20Convention%2C%20adopted%20in,the%20repression%20of%20unfair%20competition>

Worldometers, Population. Available at <https://www.worldometers.info/population/>

WTO, Intellectual Property. Available at [https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm#:~:text=The%20WTO%20Agreement%20on%20Trade,on%20intellectual%20property%20\(IP\).&text=The%20Agreement%20is%20a%20legal,for%20a%20balanced%20IP%20system](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm#:~:text=The%20WTO%20Agreement%20on%20Trade,on%20intellectual%20property%20(IP).&text=The%20Agreement%20is%20a%20legal,for%20a%20balanced%20IP%20system)

ავა ვუდი¹

თარგმანი: მარიამ ქველადის²

პოლონური პოპულიზმი და ევროპის საბჭო: პოლონეთის მიერ ვალდებულებების ვერ შესრულება და მისი შედეგები

მადლიერების დადასტურება

მსურს, გულითადი მადლობა გადავუხადო ნოტინგჰემის უნივერსიტეტს, რომელმაც სტატიაზე მუშაობის პროცესში სათანადო წყაროებზე მომცა წვდომა; ასევე, ჩემს სამეცნიერო ხელმძღვანელს სანგეტა შაჰს – ნაშრომის სრულყოფაში განუვლი დახმარებისთვის. განსაკუთრებული მადლობა, ასევე, ქერი ლონგჰარსტსა და ნინო ლაპიაშვილს, რომელთაც ხელი შემიწყო სტატიის გამოქვეყნებასა და მის კიდევ უფრო მეტად სრულყოფაში.

აბსტრაქტი

ნაშრომი იკვლევს პოლონეთის სახელმწიფოსა და ევროპის საბჭოს შორის არსებულ ურთიერთობას. კერძოდ, სწავლობს კანონისა და სამართლიანობის პარტიის მოქმედებათა საკითხს და მათ გავლენას ევროპის საბჭოსთან ქვეყნის ურთიერთობაზე. ასევე, აქცენტი გაკეთებულია სამ ფუნდამენტურ ღირებულებაზე: ადამიანის უფლებები, დემოკრატია და კანონის უზენაესობა. სტატიაში მივალთ დასკვნამდე, რომ პოლონეთის ამჟამინდელი პოლიტიკა და კანონმდებლობა არ ემსახურება მის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას.

საკვანძო სიტყვები: პოლონეთი, საერთაშორისო ურთიერთობები, ადამიანის უფლებები

I. შესავალი

ბოლო წლებში პოლონეთში უნგრეთისა და იტალიის მსგავსად ხელშესახები გახდა პოპულიზმი, რამაც საფრთხე შეუქმნა მის მყიდვე ლიბერალურ დემოკრატიას. მსგავსი ავტოკრატია, როგორც პრობლემა ევროპაში ბოლო დროს აღმოცენდა, როცა 2000 წლიდან 2017 წლამდე პოპულისტური პარტიების რიცხვი ფაქტობრივად გაორმაგდა.³ პიპა ნორისი მსოფლიო მასშტაბის ამ მოძრაობას „თანამედროვე ავტორიტარულ პოპულიზმს“⁴ უწოდებს, რადგან პოპულისტური პარტიები, რომლებიც ძალაუფლებას იხვეჭენ, შემდეგ ავტორიტარული პოლიტიკის გატარების მეშვეობით ცდილობენ მის შენარჩუნებას. აღნიშნული ფენომენის დამადასტურებელი მაგალითების მოყვანა საკმაოდ რთულია, იქიდან გამომდინარე, რომ თავად პოპულიზმია რთულად განსაზღვრება. თუმცა, არსებობს ერთი მთავარი ასპექტი და ეს არის „მათი“ იდეა „ჩვენს“ წინააღმდეგ, ან უფრო კონკრეტულად – „ღარიბი ხალხი“ „კორუმპირებული ელიტის“ წინააღმდეგ.⁵ პოლონეთში ეს შემდეგი სახით გვხვდება: „ნამდვილი პოლონელები“ „უვარგისი პოლონელების“ წინააღმდეგ, რომლებიც უკულებელყოფენ ტრადიციულ ღირებულებებს.⁶

¹ E-mail: woodava06@gmail.com

² E-mail: helpdesk.ies@tsu.ge

³ Wojciech Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown (Oxford Scholarship Online 2019)

⁴ Pippa Norris, 'It's Not Just Trump. Authoritarian Populism is Rising Across the West. Here's Why' The Washington Post (New York, 11 March 2016) < <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/> > accessed 2 December 2020

⁵ Sadurski (n 1)

⁶ Joanna Fomina and Jacek Kucharczyk, 'The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland' (2016) 27(4) Journal of Democracy < <https://muse.jhu.edu/article/633752> > accessed 22 November 2020

პარტია, რომელიც პოლონეთს მსგავსი რიტორიკისკენ უბიძგებს არის კანონისა და სამართლიანობის პარტია, იგივე *Prawo i Sprawiedliwość* ('PiS'), რომელმაც 2015 წელს 37.5%-ით მოიგო არჩევნები და იქიდან მოყოლებული ინარჩუნებს ძალაუფლებას. პარტიის გამარჯვება მოულოდნელი იყო, რადგან არანაირი „მასშტაბური ეკონომიკური თუ პოლიტიკური კრიზისი“⁷ არ უსწრებდა ამ ფაქტს წინ და ძალთა ამგვარი გადანაწილება ევროპისთვის შოკისმომგვრელი აღმოჩნდა. მიუხედავად ამისა, რაც აშკარა იყო არის ის რომ მმართველმა ცენტრისტულმა პარტიამ „სამოქალაქო პლათფორმა, იგივე *Platforma Obywatelska* ('PO') სათანადოდ ვერ შეაფასა ხალხის უკმაყოფილება საზოგადოებაში არსებული რიგი საკითხების მიმართ, როგორცაა მაგალითად ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობა, რითაც PiS-მა ისარგებლა და კომპლექსური პრობლემების გადაჭრის გზების შეთავაზებით გამოვიდა ასპარეზზე.

PiS-ს ჯილდოდ ხვდა შესაძლებლობა, დაეინიცირებინა სახელმწიფოს „ფუნდამენტური ტოტარი-ტარული ტრანსფორმაცია“, უმთავრესად, იმ სახელმწიფო ინსტიტუტების დემონტაჟის ხარჯზე, რომლებიც მთავრობის კონტროლისა და ბალანსის უზრუნველსაყოფად იყო შექმნილი.⁸ მარჩინ მატჩაკი აღნიშნავს, რომ PiS-მა წამოიწყო 'ხანგრძლივი და უპრეცედენტო შეტევა ხელისუფლების დანაწილებისა და სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ' და დაარწმუნა ხალხი, რომ საჭირო იყო მათი ვალდებულებების გადაფასება კანონის უზენაესობის მიმართ.⁹ აღნიშნული კი, კლასიკური ავტოკრატიული ნაბიჯია და იმეორებს უნგრეთის მიერ შეთხზულ ისტორიას. გაბორ ჰალმაი აღნიშნავს, რომ მთავრობებზე კონტროლისა და ბალანსის მოხსნა, ფუნდამენტური უფლებების გარანტიების გაუქმება და სამართლიანი არჩევნების არ არსებობა ვიქტორ ორბანის მთავრობის სვლა იყო, რომელიც ძალაუფლების შენარჩუნებას ემსახურებოდა.¹⁰ PiS-მაც ზუსტად ანალოგიური რეფორმები გაატარა საკუთარი გავლენების დასამყარებლად. მაგალითისთვის, ისინი გამუდმებით აფიშირებდნენ, რომ არ იზიარებდნენ ევროპის საბჭოს ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპებს, როგორცაა კანონის უზენაესობა, დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, მიუხედავად ამ ორგანიზაციის წევრობისა 1991 წლიდან მოყოლებული. სამაგიეროდ, მათ საკუთარი ღირებულებებისა და პოლიტიკის გატარება დაიწყეს, რომელიც არსებითად სანინააღმდეგო იყო ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრი ვალდებულებებისა.

ნაშრომი იკვლევს რამდენად იზიარებს პოლონეთი, როგორც სახელმწიფო, ევროპის საბჭოს ძირითად ღირებულებებს. ანალიზის შედეგად დავინახავთ, რომ პოლონეთი ყოველმხრივ არღვევს მის მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს, საფრთხეს უქმნის ქვეყანაში ადეკვატური დაცვის განხორციელებას და ხელს უწყობს პოპულისტური PiS-ის პარტიის რეფორმების წარმატებით განხორციელებას. პოპულიზმთან პარალელის გავლება საშუალებას მოგვცემს, დავადგინოთ რეფორმების მიზეზები და ის, თუ როგორ ახერხებს PiS მათ წარმატებით განხორციელებას. ნაშრომის დასკვნით ნაწილში შეჯამებული იქნება ის ფაქტი, რომ PiS-ის რეფორმებმა განაპირობა პოლონეთის სახელმწიფოს მხოლოდ ფორმალური წევრობა ევროპის საბჭოში და გასაკვირი არ იქნება, თუ მომავალში დღის წესრიგში დადგება პოლონეთის ევროპის საბჭოსა და დემოკრატიულ სახელმწიფოთა გაერთიანებიდან გაძევების შესახებ საკითხი.

PiS-ის განზრახვა, რომ გადაეხვიათ ევროპის საბჭოს მიერ განსაზღვრული გზიდან ნათელი გახდა 2020 წლის ივლისში, როდესაც განაცხადეს, რომ პოლონეთი უნდა გამოეყოს სტამბულის კონვენციის (ევროპის საბჭოს კონვენცია ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ). კონვენციის მიზანია „დაიცვას ქალები ძალადობის ყველა ფორმისგან“, ისევე, როგორც ხელი შეუწყოს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრას და სხვა.¹¹ PiS-ის განცხადებით კონვენცია საფრთხეს უქმნიდა ტრადიციულ ოჯახებსა და მათ ღირებულებებს და, სწორედ, ამიტომ სურდათ მისი გაუქმება.¹² ეს ზუსტად ის ხრიკია, რომელსაც მთავრობა მიმართავს მის მიერ განხორციელებული ქმედებების გასასამართლებლად და ეფექტურია, რადგან მოსახლეობის იმ

⁷ Sadurski (n 1)

⁸ ibid

⁹ Marcin Matczak, 'Poland's Rule of Law Crisis: Some Thoughts' (2019) 11 Hague Journal on the Rule of Law < <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00117-y> accessed 22 November 2020

¹⁰ Gabor Halmai and Reconnect Europe, 'Democratic Backsliding in the United States and Europe: Causes, Consequences, and Prospects' Webinar (12 May 2021)

¹¹ The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (adopted 11 May 2011 entered into force 1 August 2014) CETS No.210 (Istanbul Convention), article 1

¹² Marc Santora, 'Poland Considers Leaving Treaty on Domestic Violence, Spurring Outcry' The Washington Post (New York, 27 July 2020) < <https://www.nytimes.com/2020/07/27/world/europe/poland-domestic-violence-treaty.html> accessed 2 December 2020

ნაწილისკენ არის მიმართული, რომელიც წინამორბედი მთავრობის მიერ იყო უგულვებელყოფილი. ამას ხელს უწყობდა ის გარემოებაც, რომ პოლონეთი მკაცრად კათოლიკური ქვეყანაა (მოსახლეობის დაახლ. 87% თავს მიიჩნევს რომანულ-კათოლიკედ)¹³ და PiS-ის რიტორიკაც ხშირად მათ მცნებებს ემთხვეოდა. მიუხედავად იმისა, რომ რიგითი ადამიანი არ რიყავს მათ, ვინც „ტრადიციული ოჯახის“ რეჟიმის მიღმა, PiS-მა ითავა მათი დაცვა დასავლური ლიბერალური რეფორმებისგან, რამაც ერთი ორად გაზარდა მათ მიმართ მხარდაჭერა. პოლონეთის იუსტიციის მინისტრმა ზბიგნიევი ზიობრომ სტამბულის კონვენციის გაუქმების მიზეზად დაასახელა, რომ ის იყო „ფემინისტური წარმონაქმნი, რომელიც ემსახურება გვი იდეოლოგიის გატარებას“.¹⁴ ზიობრომ შემოიტანა პოპულისტური იდეის „ისინი ჩვენ წინააღმდეგ“ ვერსია და ამით კონვენცია წარმოაჩინა საფრთხის შემცველად, რამაც კონვენციის მიმართ ხალხის უნდობლობა გამოიწვია. მისი განცხადებით კონვენციის შემქმნელები და მხარდამჭერები ლიბერალური დღის წესრიგის (გვი იდეოლოგია) გატარებას ცდილობდნენ, რაც რიგითი პოლონელის ცხოვრებას საფრთხის ქვეშ აყენებდა იმის გამო, რომ „სხვები“ უკარგავდნენ „ნამდვილ პოლონელებს“ ეროვნულ ღირებულებებს. ამ მაგალითში ნათლად ჩანს PiS-ის მონყვლად ჯგუფებზე ზემოქმედების ეფექტურობა მათი მხარდაჭერის მოსაპოვებლად მაშინ, როდესაც სხვა შემთხვევაში ისინი ასეთ რამეს მხარს არ დაუჭერდნენ. კონვენციის გაუქმების მიზეზი იყო PiS-ის პროტესტი მე-12 მუხლთან დაკავშირებით, რომელიც ადგენს, რომ კულტურა და რელიგია ვერ იქნება ძალადობრივი ქმედებების გამართლების საფუძველი.¹⁵ მე-14 მუხლში, ასევე, ნათქვამია, რომ ქალსა და მამაკაცს თანაბარი განათლების უფლება აქვთ და არ შეიძლება მათ მიენიჭოთ რაიმე სტერეოტიპული როლები.¹⁶ კათოლიკური ეკლესია საკმაოდ გავლენიანი ინსტიტუტია პოლონეთში, მათ შორის, მთავრობის წევრებზეც და მოსახლეობის 64% კათოლიციზმს მათი ეროვნული იდენტობის მთავარ კომპონენტად თვლის.¹⁷ როგორც ასეთი, კათოლიკური ღირებულებები ღრმად დამკვიდრებულია პოლონეთში, ხოლო PiS ამ „შეზღუდვებს“ მიუღებლად წარმოაჩენდა და მთელი კონვენციის გაუქმების ეფექტურ მექანიზმად იყენებდა, რათა ქალთა უფლებების დაცვის შემცირების ფონზე მოსახლეობისთვის სრულიად სხვა სურათი დაეხატათ.

PiS-ი აგრძელებდა განცხადებების გაკეთებას და ამტკიცებდა, რომ თავდაუზოგავად შრომობდნენ ქალთა უფლებების დასაცავად და, შესაბამისად, კონვენციისადმი მათი მხარდაჭერა აზრს მოკლებული იყო. პარტიის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე მითითებული იყო, რომ შეიმუშავეს ძალადობის წინააღმდეგ კანონი და სურთ, განახორციელონ ისეთი რეფორმები, რომლებიც „არ იქნება გაჟღენთილი იდეოლოგიური და მორალური დებულებებით“.¹⁸ პოლონეთში პირველი კანონი ოჯახში ძალადობის შესახებ „PO – ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის აქტი“ ამოქმედდა 2005 წელს.¹⁹ აქტით შეიქმნა ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მონიტორინგის კომიტეტი და შემოღებულ იქნა ზომები, რომ ბრალდებულს იძულებით დაეტოვებინა ის საერთო საცხოვრებელი, სადაც მსხვერპლთან ერთად ცხოვრობდა. რეფორმები გატარდა უკანასკნელ თვეებში; კერძოდ, ახალი კანონით შესაძლებელია სასამართლო გადაწყვეტილების გარეშე მოხდეს ბრალდებულის გამოსახლება, რაც უფრო სწრაფ მექანიზმს წარმოადგენს. ამასთან, პოლიციას მიენიჭა უფლებამოსილება, თავად შეაფასოს მსხვერპლის მიმართ არსებული საფრთხის სიმძიმე.²⁰ აღნიშნული დებულებების შემოღება, რა თქმა უნდა, სწორი და ეფექტური ნაბიჯია, თუმცა, არ არის ყოვლისმომცველი და ვერ ამართლებს კონვენციიდან გამოსვლას. პოლიციის სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით პოლონეთში წელიწადში 250,000 ადამიანი ხდება ოჯახში ძალადობის მსხვერპლი;²¹ ქალთა უფლებების დაცვის ცენტრის მონაცემე-

¹³ European Commission, 'Poland Population: Demographic Situation, Languages and Religions' (EURYDICE, 4 March 2021) <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-56_en> accessed 4 December 2020

¹⁴ Santora (n 10)

¹⁵ Istanbul Convention articles 12 and 13

¹⁶ ibid article 14

¹⁷ Kyriaki Topidi, 'Religious Freedom, National Identity, and the Polish Catholic Church: Converging Visions of Nation and God' (2019) 10 European Centre for Minority Issues <<https://www.mdpi.com/journal/religions>>

¹⁸ Law and Justice, 'The government carries out tasks aimed at preventing violence' (Law and Justice, 30 July 2020) <<http://pis.org.pl/aktualnosci/rzad-realizuje-zadania-majace-na-celu-zapobieganie-przemocy>> accessed 4 December 2020

¹⁹ The Act on Counteracting Domestic Violence 2005 (PL)

²⁰ Ministry of Justice, 'A groundbreaking law to protect victims of domestic violence in Poland' (Republic of Poland, 29 November 2020) <<https://www.gov.pl/web/justice/a-groundbreaking-law-to-protect-victims-of-domestic-violence-in-poland>> accessed 4 December 2020

²¹ Juliette Bretan, 'New domestic violence law in Poland to immediately remove perpetrators from the home' (Notes from

ბის მიხედვით კი, ეს რიცხვი გაცილებით მაღალია და 800,000-ს უტოლდება.²² აქედან გამომდინარე, ეს პრობლემა ვერ გადაიჭრება ისეთი რეფორმებით, რომლებიც პოლიციელთა მიერ სათანადო უფლებამოსილების გამოყენების გარანტიასაც კი არ უზრუნველყოფს ქალთა უფლებების ეფექტურად დასაცავად. ხოლო მის გარეშე ახალი რეფორმების ბოროტად გამოყენების შანსი იზრდება, რაც, თავის მხრივ, ცხადყოფს, რომ მთავრობის მიერ სანახევროდ ჩატარებული რეფორმები, ფაქტობრივად, კონვენციის მხარდამჭერთა თვალის ასახვევად იყო მოფიქრებული. ამას, ასევე, მოწმობს ის ფაქტიც, რომ PiS-მა ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ შეამცირა დაფინანსება ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დახმარებისთვის, რომელიც უნინ შესაბამის არასამთავრობო ორგანიზაციებში ირიცხებოდა, ხოლო ახლა კი კათოლიკურ ორგანიზაციებს ეგზავნება.²³ გარდა ამისა, ისინი ფემინისტურ მოძრაობებსა და იდეოლოგიებს მიიჩნევენ საშიშ „გენდერულ იდეოლოგიებად“ და იმდენად შორს წავიდნენ, რომ 2014 წელს ანტი-გენდერული იდეოლოგიის საპარლამენტო კომიტეტიც კი შექმნეს, რომელიც „ტრადიციულ ოჯახებს“ დაიცავდა.²⁴

ასეთი შემთხვევების სიას ემატება ქალთა უფლებების დაცვის მიმართ არსებული წარუმატებლობები და კონვენციიდან გასვლის გადაწყვეტილებაც მიუთითებს, რომ საერთოდ არ აინტერესებთ ამ მიმართულებებით განვითარება და არც რაიმე ვალდებულებებს კისრულობენ. კონვენციაზე უარის თქმა ძალზედ სერიოზული რისკია პოლონეთისთვის და როგორც ლიზა გრანსი განმარტავს „ქალთა მიმართ ძალადობასთან ბრძოლის საკმაოდ ძლიერი იარაღის მოსპობას ნიშნავს“.²⁵ პოლონეთის მიერ კონვენციიდან გამოყოფის შესახებ გაკეთებულ განცხადებაზე ევროპის საბჭოს გენერალურმა მდივანმა აღნიშნა, რომ ეს იყო „ძალზედ სამწუხარო ფაქტი და უკან გადადგმული ნაბიჯი ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლაში“.²⁶ აღნიშნული, თავის მხრივ, მიუთითებს, თუ რამდენად სერიოზულია პოლონეთის მიერ მიღებული ეს გადაწყვეტილება და რამდენად ადარდებს ევროპის საბჭოს პოლონეთის ბედი. კონვენციიდან გასვლის შესახებ გადაწყვეტილება, ასევე, კარგი ინდიკატორია იმის, თუ როგორ უყურებს პოლონეთი მის მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს როგორც ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყანა. ეს არის მთავრობის მიერ განხორციელებული უახლესი მოქმედება, რომელიც ნათლად დაგვანახებს PiS-ის დამოკიდებულებას ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მიმართ, მის შედეგებსა და გავლენებს ქვეყნის მოქალაქეებზე. მართალია, ეს პირველი შემთხვევა არ ყოფილა, როცა პოლონეთი ღიად დაუპირისპირდა ევროპის საბჭოს ღირებულებებს, თუმცა, ამ მოვლენამ ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების ყურადღება მიიპყრო და ბევრი დააფიქრდა იმაზე, თუ რამდენად შორს შეტოპა პოლონეთმა.

II. პოლონეთის, როგორც ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნის ვალდებულებები

ევროპის საბჭო არის 47 წევრი სახელმწიფოსგან შემდგარი ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ორგანიზაცია და ემსახურება მისი ფუნდამენტური ღირებულებების გავრცელებას ადამიანის უფლებათა დაცვის, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის მიმართულებით. პოლონეთი ევროპის საბჭოს 1991 წლის 26 ნოემბერს შეუერთდა 25-ე ქვეყნად, რაც, თავის მხრივ, ავალდებულებს მას დაიცვას ორგანიზაციის მთავარი ღირებულებები, როგორც ერთ-ერთმა წევრმა სახელმწიფომ. ღირებულებები ასახულია ევროპის საბჭოს დებულებაში; კერძოდ, მე-3 მუხლის თანახმად „წევრი სახელმწიფოები აღიარებენ კანონის უზენაესობას... და თანხმდებიან ერთობლივ ეფექტურ თანამშრომლობაზე ამ ღირებულებების დასამკვიდრებლად“.²⁷ დებულების მე-7 და მე-8 მუხლების მიხედვით, თუ წევრი სახე-

Poland, 4 May 2020) <<https://notesfrompoland.com/2020/05/04/new-domestic-violence-law-in-poland-to-immediately-remove-perpetrators-from-the-home/>> accessed 4 December 2020

²² Santora (no 10)

²³ Anna Gwiazda, 'Right-wing populism and feminist politics: The case of Law and Justice in Poland' (2020) 1(16) International Political Science Review <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512120948917>> accessed 23 November 2020

²⁴ Katarzyna Wojnicka, 'Masculist Groups in Poland: Aids of Mainstream Antifeminism' (2016) 5(2) International J for Crime, Justice, and Social Democracy < <https://www.crimejusticejournal.com/article/view/802> > accessed 22 November 2020

²⁵ Lisa Grans, 'The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence' (2018) 18(1) Human Rights Law Review < <https://academic.oup.com/hrlr/article/18/1/133/4857380?login=true>> accessed 4 December 2020

²⁶ Council of Europe, 'Poland should not withdraw from the Istanbul Convention, says Secretary General' (Newsroom, 26 July 2020) <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general>> accessed 22 November 2020

²⁷ Statute of the Council of Europe (adopted 1949) CETS No.001, article 3

ლმნიფო უხეშად არღვევს მე-3 მუხლით განსაზღვრულ ვალდებულებებს, მათი წარმომადგენლობის უფლება ორგანიზაციაშია შესაძლოა გაუქმდეს²⁸, ისევე, როგორც, თავად ორგანიზაციის წევრობა.²⁹ ეს დისციპლინური პასუხისმგებლობები პოლონეთის წინააღმდეგ ჯერ არ ამოქმედებულა, თუმცა, ვალდებულებების დარღვევის ფაქტის დადასტურებისთანავე, შესაძლებელია, მომავალში პოლონეთის წინააღმდეგ მოხდეს მათი გამოყენება.

პოლონეთის მიერ ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრი რიგი ვალდებულებების დადგენა, ასევე, შესაძლებელია ევროპის საბჭოსთან ხელმოწერილი და რატიფიცირებული სხვადასხვა ხელშეკრულებით. პოლონეთი მიერთებულია ევროპის საბჭოს 90-ზე მეტ კონვენციას. ამ სიაშია ევროპის საბჭოს სადამფუძნებლო – ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (ECHR). კონვენციას ხელი პირველად 1950 წელს მოეწერა და მას შემდეგ ევროპის საბჭოს ყოველი ახალი წევრი სახელმწიფო ვალდებულია, შეუერთდეს მას. კონვენცია ადგენს ადამიანის ძირითად უფლებებს, რომელთა დაცვის ვალდებულება ეკისრება ყველა წევრ სახელმწიფოს და იგი იყო პირველი სამართლებრივი აქტი, რომელმაც საფუძველი დაუდო ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით განსაზღვრული ვალდებულებების განხორციელებას.³⁰ პოლონეთის მიერ კონვენციის ხელმოწერა და რატიფიცირება ცხადყოფს მის მზაობას, დაიცვას ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები და, ამასთან, მბოჭავი ინსტრუმენტია ევროპის საბჭოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის (ECtHR). მომდევნო თავში განხილული იქნება რამდენად ეფექტურად ასრულებს პოლონეთი ევროპის საბჭოს დებულებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციითა და სხვა აქტებით განსაზღვრულ ძირითად ვალდებულებებს.

III. კანონის უზენაესობა, სასამართლო სისტემა და დემოკრატია

ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრი ვალდებულებებიდან, რომელსაც PiS ხშირად არღვევს არის კანონის უზენაესობა, რომელიც ორგანიზაციის ფუნდამენტურ ღირებულებას წარმოადგენს. ამ ღირებულების არსმა ბევრში გამოიწვია დაბნეულობა, რის გამოც 2007 წლის ვენეციის კომისიამ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო კომიტეტს სთხოვა, განესაზღვრა კანონის უზენაესობის დეფინიცია და შეექმნა მოვალეობებისა და კრიტერიუმების ჩარჩო დოკუმენტი, რომლითაც დაწესდებოდა რიგი ვალდებულებები.³¹ როგორც კომისიამ დაადგინა „კანონის უზენაესობის ძირითად ასპექტებზე კონსენსუსი შედგა... რომელიც მოიცავდა კანონიერებას, კანონის სიზუტეს, თვითნებობის აკრძალვას, მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობას, ადამიანის უფლებათა პატივისცემას, დისკრიმინაციის აკრძალვასა და კანონის წინაშე თანასწორობას“.³² იმის დასადგენად, თუ რამდენად ასრულებენ სახელმწიფოები მათ მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს, კომისიამ შეიმუშავა „კანონის უზენაესობის ჩექლისტი“. შესაბამისად, აღნიშნული ჩექლისტი შესაძლებელია, გამოვიყენოთ პოლონეთის მიერ ამ მიმართულებით ნაკისრი ვალდებულებების დასადგენად. ჩექლისტის ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილებია E ნაწილი – მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობა და A ნაწილი – კანონიერება. E ნაწილი ავალდებულებს სახელმწიფოებს, უზრუნველყონ პოლიტიკური ზეგავლენებისგან, კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა.³³ A ნაწილის მიხედვით კი სახელმწიფოებმა უნდა დაიცვან და არ დაარღვიონ კანონის უზენაესობის პრინციპი.³⁴ ამ ნაწილებზე დაყრდნობით შეგვიძლია, გავაანალიზოთ მთავრობის ქმედებები და დავადგინოთ შეესაბამება თუ არა ისინი ევროპის საბჭოს მიერ დადგენილ კანონის უზენაესობას.

მთავრობის მხრიდან სასამართლოს დამოუკიდებლობის სამართლებრივი რეფორმის გზით შეცვლის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მცდელობა იყო 2017 წელს, როდესაც კანონპროექტი მი-

²⁸ *ibid* article 8

²⁹ *ibid* article 7

³⁰ Council of Europe ‘70 years of the European Convention on Human Rights’ (European Court of Human Rights) <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/70yearsConvention&c=>> accessed 5 January 2021

³¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Committee on Legal Affairs and Human Rights), ‘Venice Commission’s ‘Rule of Law Checklist’ Report (17 July 2017) Doc. 14387, section A(2)

³² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Rule of Law Checklist’ (18 March 2016) CDL-AD(2016)007rev

³³ *ibid* para 74

³⁴ *ibid* para 44

იღეს, რომლითაც შეამცირეს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების საპენსიო ასაკი მამაკაცებისთვის 67-დან 65 წლამდე, ხოლო ქალბატონებისთვის 67-დან 60 წლამდე.³⁵ ეს, თავის მხრივ, დისკრიმინაციული იყო არა მხოლოდ გენდერული თვალსაზრისით, არამედ საფრთხეს უქმნიდა კანონის უზენაესობას, რამდენადაც მმართველი პარტიისთვის შეიქმნა მექანიზმი იმ მოსამართლეების გასაცხრილად, რომლებიც მხარს არ უჭერდნენ მათ პოლიტიკას. პრეზიდენტს შეუნარჩუნდა უფლებამოსილება, საკუთარი შეხედულებისამებრ 5 წლამდე გაეგრძელებინა მოსამართლის საქმიანობის ვადა, რაც იმას ნიშნავს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური გავლენა დაწესდა მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადებზე. აღნიშნული კი, წინააღმდეგობაში მოდის E(1)(a) პუნქტთან, რომელიც აწესებს, რომ სასამართლო ხელისუფლება „არ უნდა ექვემდებარებოდეს პოლიტიკურ გავლენასა და მანიპულაციებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან“.³⁶ სასამართლო სისტემის ეროვნულ საბჭოს («NCJ») უფლება მიეცა, მონაწილეობა მიეღო ამ პროცესში, მაგრამ ახალი რეფორმების მიხედვით მოსამართლეების საბჭოში შესვლის საკითხს არა მათი კოლეგები, არამედ სეიმი „Sejm“ (მთავრობის ქვედა პალატა) წყვეტდა. აღნიშნულმა კი, საბჭოს პოლიტიზირება გამოიწვია, რამაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა მისი დამოუკიდებლობისა და კანონის უზენაესობის დაცვის საკითხი. ეს ნიშნავდა, რომ აღარ არსებობდა დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევდა მოსამართლეთა უფლებამოსილებას და იქნებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენებისგან დამოუკიდებელი. ვენეციის კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, „დამოუკიდებელი სასამართლო საბჭოს“ არსებობა, რომელსაც შეუძლია გავლენა მოახდინოს მოსამართლეთა საქმიანობაზე.³⁷ ეს საშუალებას მისცემს მოსამართლეთთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს მიუკერძოებელი, რაც უმნიშვნელოვანესია სასამართლო სისტემის პოლიტიზირების პროცესის შესაჩერებლად. PiS-ის მიერ NCJ-ში სეიმის ჩართვით გატარებული რეფორმები ეწინააღმდეგებოდა მიუკერძოებლობის ვალდებულებას, რამაც დემოკრატიის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ბერკეტის ჩამოშლა გამოიწვია. რეფორმებმა, ასევე, უარყოფითად იმოქმედა ჩექისტი A(2)(ii) ნაწილით განსაზღვრულ ხელისუფლების დანაწილების ვალდებულებაზე, რომელიც ადგენს, რომ კანონის უზენაესობის დასაცავად, აუცილებელია, უფლებამოსილებები მკაფიოდ იყოს გამიჯნული სახელისუფლებო ორგანოებს შორის.³⁸ აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევამ სასამართლო სისტემის საქმიანობაში კი, აშკარად დაარღვია ეს ვალდებულება და დაზინახავთ, რომ ხელისუფლების დანაწილების საკითხი PiS-ის რეფორმების უმთავარი ნაწილია, რადგან ამ გზით ახდენს მისი გავლენების დამყარებას სასამართლო სისტემის მრავალ სფეროზე.

რეფორმების შედეგად ასამდე მოსამართლე იძულებით პენსიაზე გაუშვეს, ხოლო PiS-ის მხარდამჭერმა მოსამართლეებმა უპრობლემოდ შეინარჩუნეს თანამდებობები. 2019 წელს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს (‘CJEU’) რეფორმით დაზარალებული სამი მოსამართლის საქმე წარედგინა. CJEU-მ დაადგინა, რომ როდესაც სასამართლო (განსაკუთრებით პოლონეთის უზენაესი სასამართლო) ექცევა საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების პირდაპირი ზეგავლენის ქვეშ, ან როდესაც ეჭვი ჩნდება მის მოუკერძოებლობასთან დაკავშირებით, იგი კარგავს დამოუკიდებლობისა და ობიექტურობის სტატუსს.³⁹ აღნიშნული პირდაპირ უქმნის საფრთხეს კანონის უზენაესობას, რის გამოსწორებასაც CJEU ცდილობდა ჩატარებული რეფორმების არაკანონიერად გამოცხადების გზით.⁴⁰ PiS-ს დაევალა თანამდებობებზე აღედგინა უკანონოდ გათავისუფლებული მოსამართლეები. აქ მნიშვნელოვანია, რომ ევროკავშირი და ევროპის საბჭო, როგორც ინსტიტუტები ერთმანეთში არ აგვერიოს, რადგან ერთს გაცილებით მეტი იურიდიული ძალაუფლება აქვს თავის წევრებზე, ვიდრე მეორეს, და CJEU-ს გადაწყვეტილება არ ვრცელდება ევროპის საბჭოს არც ერთ ხელშეკრულებაზე. თუმცა, კანონის უზენაესობის იდეა ორივე ორგანიზაციისთვის ერთნაირი მნიშვნელობის მატარებელია და სასამართლოს გადაწყვეტილების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობის მიხედვით პოლონეთმა დაარღვია კანონის უზენაესობის დაცვის ვალდებულება, რაც გადახრაა ევროპის საბჭოს

³⁵ Alistair Walsh, ‘What are Poland’s controversial judicial reforms?’ (Dw.com, 5 November 2019) <<https://www.dw.com/en/what-are-polands-controversial-judicial-reforms/a-51121696>> accessed 5 January 2021

³⁶ Venice Commission (no 29) para 74

³⁷ Venice Commission (no 29) para 81

³⁸ *ibid.* para 45

³⁹ Joined Cases C585/18 A.K. v Krajowa Rada Sądownictwa and C624/18 and C625/18 CP and DO v Są Najwyższy [2019] C- 27/6, Opinion of Advocate General Tanchev, para 171

⁴⁰ *ibid.* para 157

ეკვივალენტური სახელმძღვანელო პრინციპებიდან და წარმოადგენს მტკიცებულებას ევროპის საბჭოში არსებული მსგავსი სახელმძღვანელო სტანდარტების დარღვევის ფაქტის დასადასტურებლად.

CJEU-ის გადაწყვეტილებას PiS საერთოდ არ შეუშინებია და 2019 წელს სრულიად ახალი სასამართლო რეფორმა გაატარა. ამ რეფორმების ერთ-ერთი შედეგი იყო ის, რომ მთავრობას მიეცა უფლებამოსილება, გამოეძიებინა მოსამართლეთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერება და, შესაბამისად, გამოეყენებინა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები;⁴¹ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები შესაძლოა, დასჯილიყვნენ შიდა სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის გამოყენებაზე უარის თქმის შემთხვევაში, თუ მიიჩნევიდნენ, რომ ის არ შეესაბამება კონსტიტუციას ან საერთაშორისო კანონს, და თუ უთანხმოება უკვე დადასტურებული არ ჰქონდა საკონსტიტუციო ტრიბუნალს (ასევე, ცნობილია, როგორც საკონსტიტუციო სასამართლო). კანონპროექტის მიხედვით აღნიშნულის უფლებამოსილება უზენაეს სასამართლოს ჩამოერთვა და სრულად საკონსტიტუციო სასამართლოს მიენიჭა. ამ მოვლენას ადგილი არ ექნებოდა ტრიბუნალი რომ პოლიტიკური გავლენის ქვეშ არ ყოფილიყო მოქცეული. PiS-ის პარტიამ ტრიბუნალის მოსამართლე წევრების აპოლიტიკურად არჩევის წესი ორჯერ დაარღვია. პირველი იყო 2015 წლის დეკემბერის მოსამართლეთა სკანდალი, როდესაც პრეზიდენტმა Duda-მ უარი თქვა საკონსტიტუციო სასამართლოში ('სასამართლო' ან 'ტრიბუნალი') ხუთი მოსამართლის ფიცზე, რომლებიც წარდგენილნი იყვნენ 2015 წლის არჩევნებამდე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად და მათ ნაცვლად წამოაყენა ორი მოსამართლის კანდიდატურა საკუთარი პარტიიდან. შემდეგ სეიმმა ცვლილება შეიტანა სასამართლოს შესახებ კანონში, რომლის მიხედვითაც მათ საშუალება ეძლეოდათ გაეუქმებინათ ძველი კანდიდატურები და დაესახელებინათ ახლები. სასამართლო ახალი კანდიდატების შერჩევის საკითხზე თავად იღებდა გადაწყვეტილებას, რომელთაგან ნაწილი მიიჩნია კანონიერად, ხოლო ნაწილი – უკანონოდ.⁴² ამ სამართლებრივ დრამას მოჰყვა პრემიერ მინისტრის მხრიდან სასამართლოს გადაწყვეტილებების ოფიციალურად გამოქვეყნებაზე უარის თქმა, რაზეც ვენეციის კომისიამ დაადგინა, რომ ახალი კანონები საფრთხეს უქმნიდა კანონის უზენაესობას.⁴³ იგივე სცენარი განმეორდა 2019 წელს, როდესაც სეიმის მიერ სასამართლოში დანიშნულ ორ ახალ მოსამართლეს აღმოაჩნდა წინარე პოლიტიკური კავშირები PiS-თან.⁴⁴ ამ ყველაფერმა კი გამოიწვია ის, რომ მანამდე დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ემსახურებოდა კანონის უზენაესობის დაცვას, შეიცვალა მოსამართლეთა დიდწილად პარტიული ჯგუფით, რომლებსაც უფლებამოსილება აქვთ, ზეგავლენა მოახდინონ კანონების მიღებაზე. სასამართლოს ფართო ძალაუფლების გამო ამ გადაწყვეტილებებმა გავლენა იქონია მთელ სასამართლო სისტემაზე; ყველა სასამართლოს მოსამართლე პასუხისმგებელია თავად ამ სასამართლოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე და, შესაბამისად, შეიძლება გახდნენ 'დაბეზლების' ან პოლიტიკური ზეწოლის მსხვერპლნი.

ვენეციის კომისიის კანონის უზენაესობის ჩექლისტს რომ მივუბრუნდეთ, დავინახავთ იმ კონკრეტული ვალდებულებების ჩამონათვალს, რომელთა დარღვევის ფაქტებსაც აქვს ადგილი უშუალოდ ამ პროცესში. კონსტიტუციური მართლმსაჯულების ნაწილში (ნაწილი E(2)) კომისია ხაზს უსვამს ტრიბუნალისთვის ხელმისაწვდომობის აუცილებლობის საკითხს, რომელიც არ შეიძლება შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების წევრებით, არამედ ის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ცალკეული პირებისთვისაც სასამართლოების გზით.⁴⁵ ხოლო ამჟამად ეს მიდგომა ფაქტობრივად უგულვებელყოფილია, რადგანაც კანონის კონსტიტუციურობის განსაზღვრის დისკრეცია მხოლოდ ტრიბუნალს აქვს მინიჭებული, და მოსამართლეების მიმართ, რომლებიც ასეთ კონსტიტუციურობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებენ, შესაძლოა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები იქნეს გამოყენებული. კომისია დამატებით უთითებს, რომ მოსამართლეთა დანიშვნა არ უნდა ხდებოდეს პოლიტიკური თუ პირადი შეხედულებების გათვალისწინებით.⁴⁶ 2015 წელს წინა მთავრობის მიერ წარდგენილი კანდიდატების გაუქმება და 2019 წელს ტრიბუნალის წევრებად ყოფილი PiS დეპუტატების დანიშვნა არსებითად ეწინააღმდეგება კანონის უზენაესობის დაცვის პრინციპს. პრე-

⁴¹ Mariusz Jatoszewski, 'PiS' night-time attack on the independence of the courts in Poland and on the CJEU judgment. The new bill, point by point' (Rule of Law, 13 December 2019) <<https://ruleoflaw.pl/pis-night-time-attack-on-the-independence-of-the-courts-in-poland-and-on-the-cjeu-judgment-the-new-bill-point-by-point/>> accessed 10 January 2021

⁴² Committee on Legal Affairs and Human Rights (no 28) section B(4.1)

⁴³ Committee on Legal Affairs and Human Rights (no 28) section B(4.1)

⁴⁴ DW, 'Poland elects controversial judges to constitutional court' (Dw.com, 22 November 2019) <<https://p.dw.com/p/3TZRL>> accessed 5 January 2021

⁴⁵ Venice Commission (no 29) para 99

⁴⁶ ibid para 79

მიერ-მინისტრის ჩარევა სასამართლო სისტემაში წარმოადგენს A(2) პუნქტის დარღვევას, რამდენადაც აღნიშნული პუნქტის მიხედვით განსაზღვრულია მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიწვებული უფლებამოსილებების ფარგლები, კანონის პატივისცემის ვალდებულება და ხელისუფლების დანაწილების აუცილებლობა.⁴⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენამ უხილავი ძაფი გააჩინა ამ ორგანოებს შორის და PiS-ის ჩარევა მოსამართლეთა შერჩევის პროცესში მათთვის მიწვებული უფლებამოსილების გადამეტება იყო. ვენეციის კომისიამ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით გამოაქვეყნა დასკვნა, სადაც ნათქვამი იყო რომ მთავრობის მიერ განხორციელებული ქმედებები საფრთხეს უქმნის სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას და ტრიბუნალის გადაწყვეტილებებზე კონტროლის დამყარების აშკარა მცდელობას წარმოადგენდა.⁴⁸

კანონპროექტთან დაკავშირებულ საკითხებს ემატებოდა, ასევე, ახალი დანაშაულისთვის დაწესებული მკაცრი სანქციებიც, რომლებიც გულისხმობს მოსამართლის სხვა თანამდებობაზე გამწვანებას, ან საერთოდ პროფესიული საქმიანობის უფლების ჩამორთმევას მისი დამნაშავედ ცნობის შემთხვევაში. ვენეციის კომისია ამ ტიპის სანქციების შესახებ ამბობს, რომ „მოსამართლეთა შეუთანხმებელი გადაყვანა სხვა სასამართლოში“ მისი ლეგიტიმურობის მიუხედავად, „შესაძლოა, ასევე, გამოყენებულ იქნეს როგორც პოლიტიკურად მოტივირებული ინსტრუმენტი“ და ამიტომ მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება გამართლებული, თუ ადგილი აქვს კანონიერი ინსტიტუციური რეორგანიზაციის შემთხვევას.⁴⁹ სანქციები, რომლებსაც ‘კანონი და მართლმსაჯულება’ აწესებს, არ ემსახურება რაიმე ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას და განკუთვნილია აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენას დაქვემდებარებული ტრიბუნალის მიერ ცალკეულ შერჩევით შემთხვევებში გამოყენებისთვის. აღნიშნული კი, კიდევ ერთი გარემოებაა, რომელიც საფრთხეს უქმნის კანონის უზენაესობას. დანაშაული და მისთვის განსაზღვრული სასჯელი გამიზნულია სასამართლო სისტემის ცენტრისა და კონტროლისთვის, რადგან მოსამართლეები გადაწყვეტილებების მიღებისას კანონის საფუძველზე კი აღარ მოქმედებენ, არამედ წინასწარ უნდა დაფიქრდნენ იმაზე, თუ რა გავლენა შეიძლება იქონიოს მათ მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა მათ ცხოვრებასა და კარიერაზე. კანონის უზენაესობა ვერანაირად ვერ იქნება გარანტირებული, თუ მის დაცვაზე პასუხისმგებელ პირებს შიშისა და პოლიტიკური ტერორის ქვეშ უწევთ მუშაობა.

2019 წლის კანონპროექტში განხორციელებული სხვა ცვლილებები მოიცავდა ახალი საგანგებო კონტროლისა და საზოგადოებრივ საქმეთა პალატის შექმნას, რომელსაც დაევალია მოსამართლეთა მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებული საქმეების განხილვა. კანონპროექტის მიხედვით ერთპიროვნულად მხოლოდ ამ პალატას ჰქონდა მსგავს საკითხებთან დაკავშირებული საჩივრების მიღებისა და განხილვის უფლებამოსილება. მან ჩაანაცვლა უზენაესი სასამართლოს ძველი პალატები და მისი გადაწყვეტილებები სავალდებულოა სასამართლოს სხვა პალატებისთვის, მაგრამ არა პირიქით.⁵⁰ აღნიშნული კი, იმას ნიშნავს, რომ არ არსებობს მათი გადაწყვეტილებების კონტროლის მექანიზმი იმის დასაგენად გამომდინარეობს თუ არა ისინი კანონის უზენაესობის პრინციპიდან. ამ ინსტიტუტისთვის ამხელა ძალაუფლების მიწვებით იზრდება მისი ბოროტად გამოყენების რისკი, რასაც მთლიანად სასამართლო სისტემისთვის დამანგრეველი ეფექტი ექნება. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ პალატას უფლება არ აქვს იმსჯელოს მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების შუამდგომლობაზე, როდესაც მათი დანიშვნა უკანონოდ მოხდა. ეს კი PiS-ის წისქვილზე ასხამს წყალს, რადგან ამ გზით თავიდან ირიდებს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და NCJ-ში მის მიერ დანიშნული მოსამართლეებისადმი შედავების შემთხვევებს.

2019 წლის კანონპროექტი პოლონელ მოსამართლეებს, ასევე, ავალდებულებს განაცხადონ რომელ ორგანიზაციას წარმოადგენენ, რა პოლიტიკური კავშირები ჰქონდათ მოსამართლეებად გამწვანებამდე, რომელ საიტებზე აქვთ პირადი თუ პროფესიული ანგარიშები შექმნილი. ეს ყოველივე PiS-ის პარტიას საშუალებას აძლევს, დააკვირდეს ყველაფერს და იდენტიფიცირება მოახდინოს ნებისმიერი იმ პირის, რომელიც მათი რეჟიმის წინააღმდეგია.⁵¹ მთავრობამ იცის რომელი მოსამართლე აკრიტიკებს მათ პოლიტიკას და, შესაბამისად, შეუძლია იმოქმედოს მათ წინააღმდეგ. ამ ინფორმაცი-

⁴⁷ ibid para 45

⁴⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), ‘Poland Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal’ (14 October 2016) CDL-AD(2016)026

⁴⁹ Venice Commission, Rule of Law Checklist (no 29) para 80

⁵⁰ Jałoszewski (no 39)

⁵¹ Jałoszewski (no 39)

აზე წვდომა PiS-ს საშუალებას აძლევს, შეარყიოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა და მთავრობის გავლენის ქვეშ მყოფი სასამართლო პალატებისა და ტრიბუნალების მეშვეობით მოახდინოს მათი რეპრესირება. კანონის უზენაესობის ჩექლისტში განსაკუთრებულად არის გაზგასმული სასამართლო სისტემასა და მოსამართლეების ცხოვრებაზე პოლიტიკური გავლენების დაუშვებლობის შესახებ;⁵² ასე რომ, ეს ღონისძიება არის კიდევ ერთი დემონსტრირება იმისა, რომ მთავრობა შეგნებულად არღვევს ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებს.

2019 წელს ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი დუნია მიატოვიჩი სეიმის მოთხოვნით ეწვია პოლონეთს და მოხსენება მოამზადა პოლონეთის მიერ ევროპის საბჭოს ძირითადი ვალდებულებების შესრულების შესახებ კანონის უზენაესობის, დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით. იგი თავის მოხსენებაში ვრცლად მიმოიხილავს პოლონეთის სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის საკითხებს და ამ მიმართულებით განხორციელებულ ყველა რეფორმას, რომელიც სტატიაში უკვე განვიხილეთ.⁵³ კომისრის ვიზიტი შედგა PiS-ის დეპუტატების საკონსტიტუციო სასამართლოში დანიშვნამდე და 2019 წლის კანონპროექტის მიღებამდე რამდენიმე თვით ადრე. ამ მოვლენების გარეშეც კი, ანგარიშში წუხილია გამოთქმული საკონსტიტუციო ტრიბუნალში გადაგზავნილი საქმეების შემცირების გამო და რეკომენდაციას იძლევა, რომ ისინი უნდა იყვნენ მიუკერძოებლები.⁵⁴ მიატოვიჩის განცხადებით, რეფორმები მოსამართლეთა საპენსიო ასაკთან დაკავშირებით არღვევდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის მოთხოვნებს და ადასტურებდა კანონის უზენაესობის ჩექლისტის შედეგების საფუძველზე გამოტანილ დასკვნებს. მნიშვნელოვანია, რომ ანგარიშში, ასევე, ყურადღებაა გამახვილებული ხელისუფლების ცილისმწამებლურ პოლიტიკაზე სასამართლო სისტემის მიმართ, რათა გაატარონ მათი დღის წესრიგით გათვალისწინებული რეფორმები, განსაკუთრებით, მთავრობის მიერ დაფინანსებული კამპანიების საშუალებით.⁵⁵ ეს ინფორმაცია ემყარება PiS-ის კანონის უზენაესობისადმი ერთგულების მიმართ არსებულ წინარე სკეპტიციზმს და წარმოადგენს „სხვების დემონიზირების“ კიდევ ერთ დემონსტრირებას, რათა გაატარონ ზუსტად ის რეფორმები, რომლებიც მათ სურთ. PiS-მა იმ ლიბერალური მოსამართლეების დევნა დაიწყო, რომლებიც საფრთხეს უქმნიდნენ ტრადიციულ ღირებულებებს და მათ ავტორიტეტს.

2020 წლის იანვარში, როდესაც კომისარს უკვე ჰქონდა ინფორმაცია 2019 წლის კანონპროექტის შესახებ და ჯერ კიდევ საპარლამენტო პროცედურებს გადიოდა დასამტკიცებლად, წერილით მიმართა პოლონეთის სენატს გამოეყენებინა ვეტოს უფლება კანონპროექტის სეიმისთვის (*Sejm*) გადაგზავნამდე. ევროპის საბჭოს კომისარმა სენატს მოუწოდა, არ დაემტკიცებინა კანონპროექტი და განმარტავდა, რომ ცვლილებების ეფექტი „მიუღებელი იყო ევროპის საბჭოს სტანდარტებისთვის“ და გამოიწვევდა „აღმასრულებელი ხელისუფლების უხეშ ჩარევას პოლონეთის სასამართლო სისტემაში“.⁵⁶ მიუხედავად იმისა, რომ სენატმა კანონპროექტი არ დაამტკიცა, სეიმმა იგი მოგვიანებით მაინც მიიღო და ის ძალაშიც შევიდა. შესაბამისად, აღმოჩნდა, რომ პოლონეთის სასამართლო ხელისუფლება ფაქტობრივად დაექვემდებარა აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენებს, რითაც უგულებელყოფილი იქნა ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები აღნიშნული შედეგის თავიდან ასაცილებლად.

2020 წელს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ მხარი დაუჭირა პოლონეთში მონიტორინგის მისიის მივლინებას. მონიტორინგის შედეგად, გამოქვეყნდა რეზოლუცია 2316 „პოლონეთში დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების შესახებ“, რომლის ფარგლებში დემოკრატიის ხარისხისა და კანონის უზენაესობის შესამოწმებლად განისაზღვრა ორი სახის „ლაკმუსის ტესტი“. პირველ რიგში, სახელმწიფოს დაევალა ევროპის საბჭოს ნორმებისა და ღირებულებების შესაბამისი რეფორმების გატარება, რათა ხელი შეუწყოს სასამართლო სისტემის გაძლიერებასა და კანონის უზენაესობას „და არა პირიქით – მათ შესუსტებასა და ჩამოშლას“.⁵⁷ ასევე, სახელმწიფოს დაევალა, არ დაეშვა ისეთი რეფორმები, რომლებიც „სასამართლო სისტემას აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ აქცევს“ და უზრუნველყოს ხელისუფლების დანაწილება.⁵⁸ PiS-ის მმა-

⁵² Venice Commission, Rule of Law Checklist (no 29) para 74, 86

⁵³ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Report Following Her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019' (2019 Report) (28 June 2019) CommDH(2019)17

⁵⁴ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (no 51) para 10

⁵⁵ *ibid* 1

⁵⁶ Letter from Dunja Mijatović to Tomasz Grodzki (9 January 2020)

⁵⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 'The Functioning of Democratic Institutions in Poland' (28 January 2020) Resolution 2316 para 2

⁵⁸ *ibid* para 3

რთველობაში მოქცეულმა პოლონეთმა, როგორც დავინახეთ, სრულიად საწინააღმდეგო ქმედებები განახორციელა და, რა თქმა უნდა, ასამბლეის ტესტი ვერ ჩააბარა. ანგარიშში მოკლედ არის შეჯამებული პოლონეთის მიერ გზიდან გადახვევის შემთხვევა და „სერიოზული შეშფოთებაა გამოხატული იმის გამო, რომ ეს რეფორმები მრავალ ასპექტში ეწინააღმდეგება ევროპულ ნორმებსა და სტანდარტებს. ისინი კუმულაციურად ძირს უთხრიან და აზარალებენ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობასა და კანონის უზენაესობას პოლონეთში.⁵⁹

PiS-ის მიერ განხორციელებული ყველა რეფორმის შეფასებამ ცხადყო, თუ რამდენად ყოვლისმომცველი იყო მთავრობის თავდასხმა სასამართლო სისტემასა და კანონის უზენაესობაზე. სახელმწიფოს ავტორიტარული რეჟიმის შემსუბუქების გასაღები ხელისუფლების კონტროლისა და ბალანსის მოხსნაა. აქ უნგრეთთან პარალელი კიდევ ერთხელ შეგვიძლია გავავლოთ; როგორც გაბორ ჰალმაი აცხადებს, უნგრეთის მთავრობამ საკონსტიტუციო სასამართლო დააკომპლექტა მთავრობისადმი ლოიალურად განწყობილი წევრებით, შეამცირა სასამართლოს უფლებამოსილებები და მოსამართლეთა საპენსიო ასაკი და ეს ყველაფერი იმისთვის, რომ სასამართლო სისტემა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ მოექცია.⁶⁰ ამ მხრივ ორბანის მთავრობა ძალზედ წარმატებული იყო ისევე, როგორც პრეზიდენტი დუდა, რომელიც ფაქტობრივად სულის ჩამდგმელი იყო მსგავსი რეფორმებისა. შედეგად, მივიღეთ ის, რომ ჩამოიშალა სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებსაც შეეძლოთ PiS-ის არაკონსტიტუციურ რეფორმებს წინ აღდგომოდნენ. ასევე, მსოფლიოსთვის ნათელი გახდა, რომ პოლონეთი არ უზრუნველყოფს ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას და საერთოდ არ ანაღვლებს ის ფაქტი, რომ მის მიერ გატარებული რეფორმები აშორებს სახელმწიფოთა თანამეგობრობისა და მათი ღირებულებებისგან.

2021 წლის აპრილიდან მთავრობამ მისი საქმიანობა კიდევ უფრო გააძლიერა; პოლონეთის ადამიანის უფლებათა ომბუდსმენს ადამ ბოდნარს უფლებამოსილების ვადა სამი თვედა ჰქონდა დარჩენილი ისე, რომ მისი შემცვლელის კანდიდატურა ხელისუფლებას არჩეული არ ჰყავდა. დაახლოებით ნახევარი წლის განმავლობაში *Sejm* და სენატი ვერ შეთანხმდნენ შემცვლელის კანდიდატურაზე, რადგან *Sejm*-ს PiS-ი აკონტროლებს, ხოლო სენატს კი – ოპოზიცია.⁶¹ როგორც წესი, ასეთ დროს კანონმდებლობა ითვალისწინებს, რომ მოქმედი ომბუდსმენი რჩება თანამდებობაზე მანამ, სანამ არ მოხდება საკითხის საბოლოოდ გადაწყვეტა. თუმცა, საკონსტიტუციო სასამართლომ ეს კანონი არაკონსტიტუციურად ცნო და, შესაბამისად, ბოდნარს მხოლოდ სამი თვის ვადა რჩებოდა.⁶² ბოდნარი, როგორც ადამიანის უფლებათა დამცველი პოლონეთში, PiS-ს ხელს უშლიდა სახელმწიფოში არსებული ფუნდამენტური უფლებების გარანტიების ჩამოშლაში. PiS-ს ამ რეფორმების ბოლომდე გატანა შეეძლო, რადგან წარმატებით დაიქვემდებარა სასამართლო და მხოლოდ სწორი ბანრების მოქაჩვალა რჩებოდა. ამან კიდევ ერთხელ აღაშფოთა საერთაშორისო საზოგადოება⁶³ და დაანახა, რომ ხელისუფლება არ გაჩერდება კანონის უზენაესობაზე შეტევით და მათი შემდეგი სამიზნე ადამიანის უფლებებია.

IV. ადამიანის უფლებები: ქალთა უფლებები და აბორტი

აღნიშნული თავი მიმოიხილავს გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც ახლა დგას მთავრობა ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით. კიდევ ერთხელ უნდა ითქვას, რომ ევროპის საბჭოს ძირითადი ღირებულებების უგულვებლყოფამ შედეგად მოიტანა PiS-ის პოპულისტური მმართველობა. ‘ჩვენ’ ‘მათ’ წინააღმდეგ რიტორიკა გარკვეულ ჯგუფებს მიზანმიმართულად უბიძგებს, ჩაერიონ პოლონეთის წინაშე მდგარი საფრთხეების აღმოფხვრაში. მაგალითად, PiS-მა გამოამჟღავნა ძლიერი ანტიმიგრანტული რიტორიკა და 2019 წელს სახელმძღვანელო პოლიტიკის პროექტის გაჟონვამ ცხადყო მათი სწრაფ-

⁵⁹ *ibid* para 4

⁶⁰ Halmai (no 8)

⁶¹ Eszter Zalan, ‘Polish Court Pushes out Critical Ombudsman’ EU Observer (Brussels, 16 April 2021) <<https://euobserver.com/democracy/151564>> accessed 10 May 2021

⁶² Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] April. 15, 2021, K 20/20

⁶³ Dunja Mijatovic (@ComissionerHR), ‘Today’s Constitutional Court ruling creates a worrying gap in the functioning of the Ombudsman institution in-btw terms and the protection of #humanrights in #Poland. A successor must urgently be selected fully respecting the Polish Constitution and law & international standards.’ (15 April 2021) <<https://twitter.com/CommissionerHR/status/1382604164006604808>> accessed 10 May 2021

ვა პოლონური კულტურის, რელიგიისა და ღირებულებების ასიმილაციისკენ, რისთვისაც მიგრანტებს მოუწოდებენ.⁶⁴ მათ, ასევე, ხელი შეუწყეს LGBTQ „თავისუფალი ზონების“ გაჩენას, რაგორადაც ასმა ქალაქმა გამოაცხადა თავი და, ასევე, მიმართავდნენ რიტორიკას, რომ LGBT უფლებები „უფრო მეტად დამლუპველია ვიდრე კომუნიზმი“.⁶⁵ პოპულისტური მიდგომების დემონსტრირებას შედეგად მოყვება ადამიანთა უფლებებისთვის საფრთხის შექმნა მრავალი მიმართულებით და კონკრეტულად ეს შემთხვევა განხილული იქნება პოლონეთის მიერ მიღებული აბორტის შესახებ კანონის მაგალითზე, რომელიც სხვა მსგავს რეფორმებთან ერთად საფრთხეს უქმნის პოლონელ ქალთა უფლებებს. რეფორმები ეწინააღმდეგება არა მხოლოდ ევროპის საბჭოს ძირითად ღირებულებებს, არამედ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას და თავად პოლონეთის კონსტიტუციას.

ბოლო დროინდელი ბრძოლა ქალთა უფლებების შეზღუდვის წინააღმდეგ და საკუთარი სხეულის თავისუფლად განკარგვის მოთხოვნა მოქმედი კონსერვატორული კანონების კიდევ უფრო მეტად გამკაცრებით დასრულდა. აბორტის შესახებ კანონი 1993 წელს „ოჯახური დაგეგმვის, ემბრიონის დაცვისა და აბორტის ნებართვის განმსაზღვრელი“ აქტის ფარგლებში შემუშავდა, რომელიც საკამათო რეფორმის თემა გახდა 2022 წელს. 1993 წლის აქტის მე-4(a) მუხლი 3 საგამონაკლისო შემთხვევას ითვალისწინებდა ორსულობის ხელოვნურად შეწყვეტისთვის: 1. როდესაც დედის სიცოცხლე საფრთხეშია, 2. როდესაც ორსულობა დადგა დანაშაულებრივი ქმედების შედეგად, 3. როდესაც ნაყოფის სერიოზული დაზიანების დიდი რისკი არსებობს.⁶⁶ დუნია მიატოვჩა 2019 წელს გაკეთებულ მოხსენებაში ისაუბრა იმაზე, რომ ევროპის საბჭოს ადრინდელი კომისრები გმობდნენ აბორტის შესახებ კანონებს, რადგან საფრთხეს უქმნიდა ქალთა სიცოცხლეს და გააკრიტიკა, რომ მას შემდეგ არანაირი პროგრესი არ ჰქონიათ ამ მიმართულებით, რომელიც ერთ-ერთ ყველაზე მკაცრ კანონად რჩება ევროპაში.⁶⁷

კანონების გამკაცრება მოხდა პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალის მიერ 2015 წელს K 12/14 საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებით, რომელმაც არაკონსტიტუციურად მიიჩნია ნორმა, რომლის მიხედვითაც ექიმი ვალდებულია, მხოლოდ გადაუდებელ შემთხვევაში მიმართოს აბორტს და დაეხმაროს პაციენტს ალტერნატიული გამოსავლის პოვნაში, თუ ისინი აბორტის ჩატარებაზე თავად აცხადებდნენ უარს რელიგიური მოტივით.⁶⁸ უნინ ექიმებს შეეძლოთ, უარი ეთქვით აბორტის ჩატარებაზე 1997 წლის ექიმისა და სტომატოლოგის აქტის ‘ცნობიერი პუნქტის’ გამოყენებით, თუმცა, მაინც ვალდებული იყვნენ გადაემისამართებინათ ქალები ისეთ დაწესებულებაში, რომელიც მათ მოთხოვნას შეასრულებდა. ეს ნორმა ემსახურებოდა რელიგიური თავისუფლების დაცვას, რადგან პოლონეთის კათოლიკური ეკლესია აბორტის წინააღმდეგია, მაგრამ ამავდროულად ქალთა უფლებების დასაცავად სხვა შესაძლებლობებს ითვალისწინებდა. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამ ეს ბალანსი ერთიანად მოსპო. საკუთარ მოხსენებაში მიატოვიჩი მიუთითებს კვლევაზე, რომლის მიხედვითაც 2019 წლის მონაცემებით პოლონეთის საავადმყოფოების მხოლოდ 10% აკეთებს აბორტს⁶⁹ და ქალებისთვის, ფაქტობრივად, შეუძლებელია დამოუკიდებლად ალტერნატიული საშუალებების მოძიება. ეს დიდწილად განპირობებულია იმით, რომ 2014 წლის მონაცემებით 4000 ექიმმა მიიღო „რწმენის დეკლარაცია“, რაც ადასტურებს მათ მისწრაფებას ‘ცნობიერის პუნქტის’ გამოყენებისკენ.⁷⁰ მოკლედ რომ ვთქვათ, 1993 წლიდან აბორტის კანონები ძალიან მკაცრია, ექიმებს შეუძლიათ, თავიდან აირიდინ მისი გაკეთება მაშინაც კი, როდესაც სახეზეა მისი ჩატარების კანონიერება და არანაირი ვალდებულება არ აქვთ დაეხმარონ ქალებს ალტერნატიული საშუალების პოვნაში.

2020 წელს ევროპის საბჭოს კომისარმა გამოსცა მე-9 წესის დადგენილება, რომელიც იკვლევდა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით ადრე წარდგენილ სამ საქმეს. თითოეული საქმე შეეხებოდა 1993 წლის კანონის სამი საგამონაკლისო შემთხვევიდან ერთ-ერთს: ტისიაჩი (*Tysiáć*) პოდონეთის წინააღმდეგ ეხებოდა შემთხვევას, როდესაც საფრთხე-

⁶⁴ Konrad Pedziwiatr, ‘The new Polish migration policy – false start’ (Open Democracy, 19 August 2019) < <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/the-new-polish-migration-policy-false-start/> > accessed January 20

⁶⁵ Lucy Ash, ‘Inside Poland’s LGBT-free zones’ (BBC News, 21 September 2020) <<https://www.bbc.co.uk/news/stories-54191344>> accessed 20 January 2021

⁶⁶ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. [The Family Planning Human Embryo Protection and Conditions of Permissibility of Abortion Act of 1993] (Dz.U. 1993 Nr 17 Poz. 78) article 4(a)

⁶⁷ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (no 51) para 64-65

⁶⁸ Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] October. 7, 2015, K 12/14 (OTK ZU 9A/2015)

⁶⁹ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (no 51) para 69

⁷⁰ *ibid* para 70

ში იყო ორსული ქალის სიცოცხე; რ.რ. (R. R.) პოლონეთის წინააღმდეგ ეხებოდა ნაყოფის მალფორმაციას; ხოლო პ. და ს. (P. & S.) პოლონეთის წინააღმდეგ – იმ შემთხვევაზე, როდესაც სახეზე იყო გაუპატიურების შედეგად დამდგარი ორსულობის ფაქტი.⁷¹ სასამართლომ სამივე შემთხვევაში დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა, კონვენციის მე-3 მუხლის დარღვევა ბოლო ორ საქმეზე⁷² და მიუთითებდა, რომ ადგილი ჰქონდა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევას, მათ შორის, ორ შემთხვევაში არაადამიანურ მოპყრობას.⁷³ ამ გადაწყვეტილებებმა დაადასტურა, რომ პოლონეთის კანონი აბორტის შესახებ მისი მბოჭავი ბუნების გამო უხეშად არღვევდა ადამიანის უფლებებს და არ ქმნიდა დაცვის გარანტიებს, რისი თანამონაწილეც, ფაქტობრივად, თავად სახელმწიფო იყო. ევროპის საბჭოს კომისრის განცხადებით, აღნიშნულმა სამმა შემთხვევამ დაგვანახა ქალთა სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის დაცვის მნიშვნელობა და აუცილებელია, წევრი სახელმწიფოები გულისყურით ეკიდებოდნენ მათ მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს და პატივს სცემდნენ ქალთა უფლებებს.⁷⁴

პ. და ს.-ის (P & S) საქმე პოლონეთის წინააღმდეგ მნიშვნელოვანი იყო იმ თვალსაზრისით, რომ აბორტის ხელმისაწვდომობისა და ცნობიერი წინააღმდეგობის გამოყენების შეზღუდვის საკანონმდებლო ბაზის შექმნის აუცილებლობა გააჩინა. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ადგენს, რომ იმ დროინდელი პოლონური კანონმდებლობით და საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით არსებობდა ვალდებულება, რომ პაციენტებისთვის მიეწოდებინათ აბორტის გაკეთების ალტერნატიული გზები, თუ ექიმი კანონიერი საფუძვლით უარს ამბობდა მასზე და, შესაბამისად, აღნიშნული უფლებები ორივე მხარისთვის უნდა ყოფილიყო გარანტირებული. სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, „სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს მისი ჯანდაცვის სისტემა ისე, რომ ექიმების მიერ აბორტის ჩატარებაზე კანონიერი საფუძვლით უარის თქმამ“ არ შეზღუდოს პაციენტი, მიიღოს მომსახურება მაშინ, „როცა ამის უფლება კანონით აქვს გარანტირებული.“⁷⁵ ეს იყო უმნიშვნელოვანესი განჩინება, რომელიც ეფუძნებოდა საქმეებს: გრიმარკი (Grimmark) შვედეთის წინააღმდეგ⁷⁶ და შტინი (Steen) შვედეთის წინააღმდეგ.⁷⁷ ამ საქმეებზე ევროპის ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ შვედეთის მიერ კანონიერად აბორტის ჩატარებაზე უარის თქმის აკრძალვა არ წარმოადგენდა კონვენციის მე-9 მუხლის (რელიგიის თავისუფლება) დარღვევას. საჩივრები წარდგენილი იყო ორი ბებიქალის მიერ, რომლებსაც სურდათ ამ უფლების აღიარება, რადგან შვედეთის კანონმდებლობის მიხედვით იგი გაუქმებული იყო. თუმცა, საქმეებზე დადგინდა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ რელიგიის თავისუფლება შეზღუდული უფლებაა, მაგრამ არა მისი გამოვლინება – ამიტომ იგი თანაბარმნიშვნელოვანი უნდა იყოს სხვა უფლებებსა და მოვალეობებთან მიმართებაში. მართალია, ეს საქმე პოლონეთის კანონმდებლობასთან მიმართებაში, სავარაუდოდ, იგივენაირად ვერ გადაწყდებოდა, რადგან ის, პირიქით, ზედმეტად იცავს კანონიერი საფუძვლით უარის თქმის უფლებას, თუმცა, აღნიშნული კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფოები ვალდებული არიან, მხარი დაუჭირონ ქალებს ამ პროცესში. ამას აჩვენებს საერთაშორისო სამართლის მისწრაფებაც აბორტის უფლებების დაცვის გაზრდისკენ. აქ პოლონეთი კვლავ არ ასრულებს სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ ვალდებულებას. იგი ან საერთოდ არ იზიარებს მათ მიმართ გამოტანილ განაჩენს, ან განაჩენების საფუძველზე თავის კანონმდებლობას მომართავს სხვა სახელმწიფოების წინააღმდეგ. ამის ნაცვლად, როგორც დავინახეთ პოლონეთის საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა უფრო მეტად განამტკიცა აბორტის ჩატარებაზე უარის თქმის უფლება. აღნიშნული პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქმეზე – პ. და ს. (P & S) პოლონეთის წინააღმდეგ გამოტანილ განაჩენს და გრიმარკისა (Grimmark) და შტინის (Steen) საქმეებზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პათოსს. როგორც ჩანს,

⁷¹ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Submission by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Rule 9.4 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in the cases of Tysięc v. Poland (application no. 5410/03, judgment of 20 March 2007); R. R. v. Poland (application no. 27617/04, judgment of 26 May 2011); P. and S. v. Poland (application no. 57375/08, judgment of 30 October 2012)' (Rule 9 Submission) (27 January 2020) CommDH(2020)3

⁷² *ibid* para 2

⁷³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (ECHR) articles 8 and 3

⁷⁴ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Rule 9 Submission (no 70) para 4

⁷⁵ *ibid*

⁷⁶ P. and S. v. Poland, no. 57375/08 (ECtHR, 30 November 2012)

⁷⁷ Grimmark v. Sweden, 43726/17 (ECtHR, 11 February 2020)

სასამართლო ერთი მიმართულებით მიდის, ხოლო პოლონეთი კი – საერთოდ სხვაგან იყურება. დუნია მიატოვიჩი მის 2019 წლის მოხსენებაში ეწინააღმდეგება 1993 წლის აქტის უფრო მეტად გამკაცრებას. 2016 წელს მთავრის მიერ აბორტის შესახებ კანონის აკრძალვის მცდელობის საპასუხოდ მან პოლონეთი გააფრთხილა, რომ ამ ნაბიჯით პოლონეთი უფრო მეტად დაშორდებოდა „ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო კანონდებლობით ნაკისრ ვალდებულებებს“.⁷⁸

2016 წლის წარუმატებლობის მიუხედავად, მთავრობამ 2020 წელს წარმატებით გაიტანა რეფორმების კანონპროექტი პარლამენტში. პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო 1993 წლის აქტის მე-4(ა) მუხლის 1(2) პუნქტი, რადგან მიიჩნია, რომ „არასაკმარის დასაბუთებას შეიცავდა სხვა ღირებულებების, უფლებებისა და კონსტიტუციური თავისუფლებების დაცვის საჭიროებისთვის“, რათა გაემართლებინათ „ადამიანის სიცოცხლის უფლების კონსტიტუციური გარანტიების დარღვევა“.⁷⁹ შედეგად, უკანონოდ ცნეს დებულება, რომლითაც ქალებს აბორტის გაკეთების უფლება ეძლეოდათ, თუკი ნაყოფს აღენიშნებოდა მძიმე და შეუქცევადი დეფექტი ან დაავადება, რომელიც საფრთხეს უქმნიდა ნაყოფის სიცოცხლეს. ფაქტობრივად, პოლონელ ქალებს აბორტის გაკეთების უფლება აქვთ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ სიცოცხლეს ემუქრება საფრთხე, ან არიან სქესობრივი ძალადობის მსხვერპლნი (ან ორსულობა არის ინცესტის შედეგი) და მოუწევთ მუცლად ატარონ ის ნაყოფი, რომელზეც მეცნიერების დასკვნა არსებობს, რომ შეუძლებელია მისი გადარჩენა. Independent-თან საუბრისას ანოტონია ლევონდოვსკამ განაცხადა, რომ ეს ქალების წამებას უტოლდება, რადგან „ქალები იძულებულნი არიან, გააჩინონ ნაყოფი, რომელიც იციან, რომ არ გადარჩება, ან დაიბადება თანდაყოლილი მძიმე დეფექტით, რომელიც სიცოცხლის ბოლომდე გაყვება“.⁸⁰

პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით მცდარია მოსაზრება, რომ კონსტიტუციაში არ არსებობდა უფლება, რომელიც აღემატებოდა ჯერ არ დაბადებულთა უფლებებს. აქ შესაძლებელია დასახელდეს რამდენიმე უფლება, რომელიც ამ ვარაუდთან წინააღმდეგობაში მოდის. 68-ე მუხლი ადგენს, რომ ყველას აქვს საკუთარი ჯანმრთელობის დაცვის უფლება; 47-ე მუხლის მიხედვით გარანტირებულია „პირადი ცხოვრების საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგვა“; 33-ე მუხლი თანაბარ უფლებებს ანიჭებს კაცებსა და ქალებს ნებისმიერ სფეროში.⁸¹ მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული მუხლები პირდაპირ არ ეხება აბორტს, ისინი უზრუნველყოფენ ქალთა ჯანმრთელობისა და თანასწორობის დაცვას კანონით განსაზღვრულ მრავალ სფეროში. გარდა ამისა, როგორც კომისარმა განაცხადა ქალთა ჯანმრთელობისა და თავისუფლების უფლებათა დაცვა მნიშვნელოვანია პოლონეთის საერთაშორისო ვალდებულებების თვალსაზრისით. უშუალოდ აბორტის თემას არც ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია შეიცავს, თუმცა, მე-3 და მე-8 მუხლები გარკვეულ კუთხით მაინც უზრუნველყოფს ამ უფლების დაცვას. სტატიაში მოყვანილი საქმეები შეეხებოდა ამ მუხლების დარღვევას, მაგრამ მათი გამოყენება მოხდა ექსტრემალურ პირობებში და, შესაბამისად, ბუნდოვანი რჩება საკითხი, თუ რამდენად სრულყოფილად იცავს კონვენცია ამ უფლებას. თუმცა, რადგან პოლონეთი ამ მიმართულებით მეტად ჩამორჩება ევროპის საბჭოს უმეტეს ქვეყანას, რომელთა უმრავლესობა აბორტს დასაშვებად აღიარებს „მოთხოვნის“ შემთხვევაში⁸², ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო შეიძლება უფრო პროაქტიული იყოს ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტის აღმოჩენის საქმეში. ის, როგორც წესი, ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას იძლევა სახელმწიფოებისთვის ისეთ საქმეებში, რომლებიც ეხება მათ მორალსა და ტრადიციებს, მაგრამ რადგან პოლონეთი არ იზიარებს სხვა წევრი ქვეყნების კონსენსუსს, იგი დისკრეციის ფარგლებში ვეღარ ექცევა. მომდევნო წლებში უნდა დავაკვირდეთ, თუ როგორ გამოიყენებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო კონვენციას პოლონეთში არსებულ ახალ მდგომარეობასთან მიმართებაში, რათა შევძლოთ განვსაზღვროთ კონვენციით გარანტირებული დაცვის მასშტაბები ახალი სცენარის ფარგლებში.

2020 წლის ანგარიშში ევროპის საბჭოს კომისარმა დაადგინა, რომ პოლონეთში ადრე ჩატარებული აბორტების დაახლოებით 95% ექცეოდა მე-4(ა) მუხლის 1(2)-ლ პუნქტის მოქმედების ქვეშ,⁸³ რომელიც

⁷⁸ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 2019 Report (no 51) para 86

⁷⁹ Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] October. 22, 2020, K 1/20 (OTK ZU A/2021)

⁸⁰ Maya Oppenheim, 'Women's rights activist charged for taking part in Polish abortion protests' (Independent, 11 February 2021) <<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-abortion-protests-marta-lempart-b1800915.html>> accessed 12 February 2021

⁸¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [The Polish Constitution of 1997] sections 33, 47, 68, sec. 2 (Poland)

⁸² Exelgyn, 'European Data' (Abortreport.eu) <<https://abort-report.eu/europe/>> accessed 12 February 2021

⁸³ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Rule 9 Submission (no 70) para 14

ახლა უკანონოდ არის ცნობილი. შესაბამისად, წინათ ჩატარებული აბორტების 5 პროცენტია ახალი სისტემის მიხედვით ნებადართული. თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2020 წლამდე წელიწადში მხოლოდ დაახლოებით 1000 კანონიერი აბორტი კეთდებოდა, ხოლო ახლა მათი რიცხვი გაცილებით დაბალია – „ეს ნიშნავს, რომ პრაქტიკაში აბორტის თითქმის ყველა ფორმა აკრძალულია“.⁸⁴ აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ უნდა ითქვას, რომ პოლონეთში წელიწადში დაახლოებით 10,000-დან 15,000-მდე უკანონო აბორტი ტარდება, რაც, სავარაუდოდ, კიდევ უფრო გაიზრდება კანონმდებლობის გამკაცრების შემთხვევაში.⁸⁵ მიატოვირისა და ლევონდოვსკას მსგავსად ბევრი თვლის, რომ ახალი კანონები საფრთხეს უქმნის ქალების სიცოცხლეს. 2020 წლის რეფორმები არა მხოლოდ აიძულებს ქალებს საშინელი ორსულობის ატანას, არამედ ფაქტობრივად საფრთხეში აგდებს მათ სიცოცხლეს. ეს კი პოლონეთის მიერ ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრი ქალთა უფლებების დაცვის ვალდებულებების დარღვევის კიდევ ერთი მაგალითია. ევროპის საბჭოს მოხსენებაში „ქალთა სექსუალური და რეპროდუქციული ჯანმრთელობა და უფლებები ევროპაში“ ხაზგასმულია ქალთა ჯანმრთელობისა და რეპროდუქციული უფლებების უზრუნველსაყოფად უსაფრთხო აბორტის სერვისებზე ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობა, სადაც აღნიშნულია, რომ ამ უფლების შეზღუდვა იწვევს დედათა სიკვდილიანობის მაღალ მაჩვენებელს და საფრთხეს უქმნის ქალთა სიცოცხლეს.⁸⁶ პოლონეთი მოხვდა იმ 8 ქვეყანას შორის, რომლებსაც ანგარიშის გამოქვეყნების დროისთვის აბორტის მარეგულირებელი კანონმდებლობა სრულიად არაადეკვატური აქვს და ქალებს იძულებულს ხდის, იმშობიარონ მათი ნების საწინააღმდეგოდ, ან მიმართონ უკანონო აბორტებს. მათ, ვისაც ფინანსური მდგომარეობა ხელს უწყობს და მხარდაჭერაც აქვთ, აბორტის გაკეთება სხვა ქვეყანაში უსაფრთხოდ შეუძლიათ, მაგრამ დანარჩენი ქალებისთვის არსებული გზები ძალიან სახიფათოა. ნებისმიერ შემთხვევაში აბორტის შემდგომი სათანადო ზედამხედველობა და მოვლა, ასევე, იშვიათობაა.⁸⁷

PiS-მა ქალთა უფლებები და აბორტი ძირითად პრიორიტეტად გამოარჩია, რადგან კარგად ერგება „ჩვენ მათ წინააღმდეგ“ დოქტრინასა და „ანტიგენდერული იდეოლოგიის“ რიტორიკას. იგი ეფუძნება ნაციონალისტურ იდეალებს და განსაზღვრავს პოლონურ ღირებულებებს ლიბერალური ევროპული დღის წესრიგის საწინააღმდეგოდ. ეს კიდევ ერთი დემონსტრირებაა იმისა, რომ PiS-ი ეფექტურად იყენებს პოპულისტურ ტექნიკას ავტორიტარული პოლიტიკის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად. რეფორმები, ასევე, მიმართულია კონსერვატორული ამომრჩევლებისა და კათოლიკური ეკლესიის გულის მოგებისკენ. ეკლესია საკმაოდ დიდი გავლენის მქონე ინსტიტუტია პოლონეთში, რომლის მიმდევარი არის მოსახლეობის უმრავლესობა. შესაბამისად, მთავრობისთვის მნიშვნელოვანია ეკლესიასთან კარგი ურთიერთობის შენარჩუნება. პოლონეთში კანონის უზენაესობის ჩამოშლამ, ასევე, ხელი შეუწყო ეკლესიასა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის განმტკიცებას. აღნიშნული ვითარება ორივე მხარისთვის მომგებიანია, რადგან ეკლესიას მეტი გავლენა აქვს პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე, ხოლო მთავრობისთვის მათ მიერ ჩატარებული პოლიტიკის გამართლების ძალიან კარგი ბერკეტია. ეს კი, სავარაუდოდ, „კოვიდ-ეპოქის სტანდარტული არალიბერალურ-პოპულისტური ხრიკია“ – გამოიყენონ რელიგია თავდაცვის ან თავის გამართლების მიზნით.⁸⁸

V. დასკვნა

უდავოა, რომ პოლონეთი ევროპის საბჭოს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებს ვერც ერთ დონეზე ვერ ასრულებს. აღმასრულებელი ხელისუფლება აქტიურად მუშაობს სასამართლო ხელისუფლების წინააღმდეგ, რათა შეარყიოს მისი დამოუკიდებლობა და ეფექტურობა; და, როგორც ჩანს, PiS მის მიერ არჩეულ კურსს უახლოეს მომავალშიც გაყვება. პოლონეთი, რა თქმა უნდა მხოლოდ საკუთარი ნებით ვერ უგულბებელიყოფს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებებს; პოლონეთში მივლენ იქნა ევროპის საბჭოს კომისარი კანონის უზენაესობისთვის მიყენებული ზიანის გასაანალიზებლად,

⁸⁴ Karolina Wigura and Jarosław Kuisz, 'Poland's abortion ban is a cynical attempt to exploit religion by a failing leader' (Guardian, 28 October 2020) <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/oct/28/poland-abortion-ban-kaczynski-catholic-church-protests>> accessed 12 February 2021

⁸⁵ BBC, 'Poland's tussle over abortion ban' (BBC, 6 October 2016) <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-37449903>> accessed 12 February 2021

⁸⁶ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Women's sexual and reproductive health and rights in Europe' Issue Paper (December 2017) section 1.6.1

⁸⁷ ibid

⁸⁸ Wigura and Kuisz (no 83)

რომლის ანგარიშიც ყოველსომცველია და მიმოიხილავს ამ მიმართულებით არსებულ ყველა შემთხვევას. გარდა ამისა, აღმოჩნდა, რომ ხელისუფლება თავად უქმნის საფრხეს ადამიანთა უფლებებს. ქალთა უფლებების საკითხი რომ მოვიყვანოთ მაგალითად, დავინახავთ, რომ PiS-მა ეტაპობრივად შეამცირა ქალებისთვის კანონიერი აბორტის სერვისებზე ხელმისაწვდომობა და უპირატესად აღიარა ტრადიციები და რელიგიური ღირებულებები, რითაც საფრთხე შეუქმნა არა მხოლოდ ქალების პირად ცხოვრებას, არამედ მათ ჯანმრთელობასა და სიცოცხლეს. აბორტის, როგორც ადამიანის უფლებათა სინეკდოკის გამოყენებამ აჩვენა, რომ აშკარა იყო ამ უფლებების დაცვის არასრულყოფილება, რასაც, ასევე, ემატებოდა თავად ამ უფლების რთული ბუნება და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის ნაკლებობა. თუმცა, ის მაინც იძლევა მტკიცებულებებს PiS-ის მიერ განხორციელებული დეროგაციისა და პოლონეთში მიმდინარე თანამედროვე მოვლენების შეფასებისთვის.

კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებებისთვის შექმნილი საფრთხეების ანალიზმა ნათლად დაგვანახა მათ შორის არსებული კავშირის სავალალო სურათი, რომლის შემოქმედიც პოლონეთის მთავრობაა მის მიერ ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმების გამო. პოპულისტური პარტია PiS-ი ცდილობს, მოსპოს პოლონეთში დემოკრატია, რის მისაღწევად სისტემური გეგმაც კი შეიმუშავა და ამავედროულად, ინარჩუნებს მოსახლეობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერას. სასამართლოს მიერ დაცვის მექანიზმის ჩამოშლამ PiS-ს საშუალება მისცა, მზარდი ავტორიტარული გავლენა დაემყარებინა ქვეყანაში, რამაც მწვანე შუქი აუნთო ადამიანის უფლებების მასობრივ შეზღუდვებზე, როგორც საკანონმდებლო, ისე სასამართლო დონეზე. მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ საკონსტიტუციო ტრიბუნალის რეფორმები, რამაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარევა მოახდინა მათ საქმიანობაში, შედეგად გამოიწვია 'ცნობიერის' მუხლის გაფართოება და აბორტის შესახებ ნორმების გამკაცრება.

PiS-მა ასეთივე წარმატებით გამოიყენა დემონიზაციის პოპულისტური ტექნიკა სასამართლო სისტემისა და მოქმედი მოსამართლეების მიმართ ნდობის შესამცირებლად და, ასევე, გარკვეული პირების ავტორიტეტების შესარყევად იმ საფუძლით, რომ ისინი საფრთხეს უქმნიან პოლონეთის ტრადიციულ ღირებულებებს. ეს გზა ეფექტური აღმოჩნდა ევროპის საბჭოს, როგორც საფრთხის შემცველი ინსტიტუტის წარმოჩენისთვის, რომელიც თითქოს მის მიერ დაწესებული ვალდებულებებით საფრთხეს უქმნის პოლონეთის სახელმწიფოს. ამ გზით მთავრობამ მოახერხა მისი მანკიერი პოლიტიკის შენიღბვა და მხარდაჭერის შენარჩუნება, რადგან ქაოსისა და ცვლილებების სამყაროში თავს სტაბილურობისა და ტრადიციის დამცველ შუქურად წარმოაჩენდა.

პოლონეთის, როგორც ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოს ვალდებულებების ანალიზმა დაგვანახა, თუ რამდენად გადაუხვია პოლონეთმა მის ლიბერალურ-დემოკრატიულ გზას მას შემდეგ, რაც 1991 წელს პირველად შეუერთდა ევროპის საბჭოს და, მეტნაკლებად, გვადლევს PiS-ის სამომავლო გეგმის სურათს. ევროპის საბჭოს ღირებულებებზე თავდასხმა, რომლებიც ზემოთ განვიხილეთ, მოხდა ბოლო თვეების განმავლობაში და ამიტომ, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობისთვის მუდმივად საფრთხის შექმნა ცხადყოფს, რომ PiS-ს არ დაუსრულებია თავისი რეფორმები პოლონეთში და აგრძელებს ნაკისრი ვალდებულებების უგულვებელყოფას. უნგრეთის მსგავსად, მათაც მრავალ ავტოკრატიულ ტექნიკას მიმართეს, რითაც ადგილი დაიმკვიდრეს ევროპის საბჭოს არასასურველ სახელმწიფოთა სიაში. აღნიშნულმა განაპირობა ის, რომ პოლონეთი მხოლოდ ფორმალურად რჩება ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფო და არ იზიარებს მის მთავარ ღირებულებებს: დემოკრაციას, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის დაცვას.

აღნიშნული საბოლოოდ ბადებს ეჭვს იმის შესახებ, თუ რა ბედი ელის ევროპის საბჭოს რიგებში პოლონეთის სტატუსს სამომავლოდ. თუ სახელმწიფო არ ასრულებს მის მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს, ევროპის საბჭო უფლებამოსილია, დაუნესოს ასეთ სახელმწიფოს ჯარიმა ან ამორიცხოს იგი წევრობიდან. როგორც დავინახეთ, ევროპის საბჭოს დებულება აძლევს მას შესაძლებლობას, ჩამოართვას სახელმწიფოებს ხმის უფლება, ხოლო უკიდურეს შემთხვევაში მოითხოვოს წევრობის სტატუსის შეწყვეტა. პოლონეთის სიტუაცია ზუსტად იძლევა მისი გამოყენების საფუძველს, რადგან მუდმივად არღვევს დებულების მე-3 მუხლის მოთხოვნებს. ევროპის საბჭო განსაკუთრებულად აკვირდებოდა პოლონეთს, მათ შორის, კომისრის ვიზიტით, გაუთავებელი მოხსენებებით და მონიტორინგის კომიტეტის შექმნით, რომლებიც ზემოთ განვიხილეთ. აშკარაა, რომ ინსტიტუტში ისეთი სახელმწიფოს არსებობა, რომელიც გამუდმებით უხეშად არღვევს ნაკისრ ვალდებულებებს, კარგად არ აისახება ინსტიტუტის ღირებულებების შენარჩუნებაზე სხვა წევრ სახელმწიფოთათვის. ევროპის საბჭოდან აქამდე არც

ერთი სახელმწიფო არ გაუძევებიათ, ამიტომ ამ სადამსჯელო ღონისძიების გამოყენება ნამდვილად ისტორიული მოვლენა იქნება. პოლონეთისთვის კი, ეს გახდება დასავლურ დემოკრატია და ღირებულებებთან დამშვიდობების დასაწყისი. თუმცა, რატომღაც, ეს ფაქტი პოლონეთის მთავრობას საერთოდ არ ანუხებს და უფრო მეტიც, შესაძლოა, მათი ავტორიტარული პოპულისტური დღის წესრიგის გასამართლებლად კარგ საბაბსაც ქმნიდეს.

ბიბლიოგრაფია

- The Act on Counteracting Domestic Violence 2005 (PL)
- Ash L, 'Inside Poland's LGBT-free zones' (BBC News, 21 September 2020) <<https://www.bbc.co.uk/news/stories-54191344>> accessed 20 January 2021
- BBC, 'Poland's tussle over abortion ban' (BBC, 6 October 2016) <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-37449903>> accessed 12 February 2021
- Bretan J, 'New domestic violence law in Poland to immediately remove perpetrators from the home' (Notes from Poland, 4 May 2020) <<https://notesfrompoland.com/2020/05/04/new-domestic-violence-law-in-poland-to-immediately-remove-perpetrators-from-the-home/>> accessed 4 December 2020
- The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Women's sexual and reproductive health and rights in Europe' Issue Paper (December 2017)
- 'Report Following Her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019' (28 June 2019) CommDH(2019)17
- 'Submission by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Rule 94 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in the cases of *Tysi c v. Poland* (application no. 5410/03, judgment of 20 March 2007); *R. R. v. Poland* (application no. 27617/04, judgment of 26 May 2011); *P. and S. v. Poland* (application no. 57375/08, judgment of 30 October 2012)' (Rule 9 Submission) (27 January 2020) CommDH(2020)3
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (ECHR) articles 8 and 3
- The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (adopted 11 May 2011 entered into force 1 August 2014) CETS No.210 (Istanbul Convention)
- Council of Europe, 'Poland should not withdraw from the Istanbul Convention, says Secretary General' (Newsroom, 26 July 2020) <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general>> accessed 22 November 2020
- '70 years of the European Convention on Human Rights' (European Court of Human Rights) <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/70yearsConvention&c=>>> accessed 5 January 2021
- Dunja Mijatović to Tomasz Grodzki (Letter) (9 January 2020)
- (@ComissionerHR), 'Today's Constitutional Court ruling creates a worrying gap in the functioning of the Ombudsman institution in-btw terms and the protection of #humanrights in #Poland. A successor must urgently be selected fully respecting the Polish Constitution and law & international standards.' (15 April 2021) <<https://twitter.com/CommissionerHR/status/1382604164006604808>> accessed 10 May 2021
- DW, 'Poland elects controversial judges to constitutional court' (Dw.com, 22 November 2019) <<https://p.dw.com/p/3TZRL>> accessed 5 January 2021
- European Commission, 'Poland Population: Demographic Situation, Languages and Religions' (EURYDICE, 4 March 2021) <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-56_en> accessed 4 December 2020
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Rule of Law Checklist' (18 March 2016) CDL-AD(2016)007rev
- 'Poland Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal' (14 October 2016) CDL-AD(2016)026
- Exelgyn, 'European Data' (Abortreport.eu) <<https://abort-report.eu/europe/>> accessed 12 February 2021
- Fomina J and Kucharczyk J, , 'The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland' (2016) 27(4) Journal of Democracy <<https://muse.jhu.edu/article/633752>> accessed 22 November 2020

- Grans L, 'The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence' (2018) 18(1) Human Rights Law Review <<https://academic.oup.com/hrlr/article/18/1/133/4857380?login=true>> accessed 4 December 2020
- Grimmark v Sweden**, 43726/17 (ECtHR, 11 February 2020)
- Gwiazda A, 'Right-wing populism and feminist politics: The case of Law and Justice in Poland' (2020) 1(16) International Political Science Review <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512120948917>> accessed 23 November 2020
- Halmai G and Reconnect Europe, 'Democratic Backsliding in the United States and Europe: Causes, Consequences, and Prospects' Webinar (12 May 2021)
- Jałoszewski M, 'PiS' night-time attack on the independence of the courts in Poland and on the CJEU judgment. The new bill, point by point' (Rule of Law, 13 December 2019) <<https://ruleoflaw.pl/pis-night-time-attack-on-the-independence-of-the-courts-in-poland-and-on-the-cjeu-judgment-the-new-bill-point-by-point/>> accessed 10 January 2021
- Joined Cases C585/18A.K. v *Krajowa Rada Sądownictwa* and C624/18 and C625/18 *CP and DO v Sąd Najwyższy* [2019] C- 27/6, Opinion of Advocate General Tanchev, para 171
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [The Polish Constitution of 1997] sections 33, 47, 68, sec. 2 (Poland)
- Law and Justice, 'The government carries out tasks aimed at preventing violence' (Law and Justice, 30 July 2020) <<http://pis.org.pl/aktualnosci/rzad-realizuje-zadania-majace-na-celu-zapobieganie-przemocy>> accessed 4 December 2020
- Matczak M, 'Poland's Rule of Law Crisis: Some Thoughts' (2019) 11 Hague Journal on the Rule of Law <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00117-y>> accessed 22 November 2020
- Ministry of Justice, 'A groundbreaking law to protect victims of domestic violence in Poland' (Republic of Poland, 29 November 2020) <<https://www.gov.pl/web/justice/a-groundbreaking-law-to-protect-victims-of-domestic-violence-in-poland>> accessed 4 December 2020
- Norris P, 'It's Not Just Trump. Authoritarian Populism is Rising Across the West. Here's Why' *The Washington Post* (New York, 11 March 2016) <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/>> accessed 2 December 2020
- Oppenheim M, 'Women's rights activist charged for taking part in Polish abortion protests' (Independent, 11 February 2021) <<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-abortion-protests-marta-lempart-b1800915.html>> accessed 12 February 2021
- P. and S. v Poland**, no. 57375/08 (ECtHR, 30 November 2012)
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 'The Functioning of Democratic Institutions in Poland' (28 January 2020) Resolution 2316
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Committee on Legal Affairs and Human Rights), 'Venice Commission's 'Rule of Law Checklist'' Report (17 July 2017) Doc. 14387
- Pedziwiatr K, 'The new Polish migration policy – false start' (Open Democracy, 19 August 2019) <<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/the-new-polish-migration-policy-false-start/>> accessed 20 January 2021
- Sadurski W, *Poland's Constitutional Breakdown* (Oxford Scholarship Online 2019)
- Santora M, 'Poland Considers Leaving Treaty on Domestic Violence, Spurring Outcry' *The Washington Post* (New York, 27 July 2020) <<https://www.nytimes.com/2020/07/27/world/europe/poland-domestic-violence-treaty.html>> accessed 2 December 2020
- Statute of the Council of Europe (adopted 1949) CETS No.001
- Topidi K, 'Religious Freedom, National Identity, and the Polish Catholic Church: Converging Visions of Nation and God' (2019) 10 European Centre for Minority Issues <<https://www.mdpi.com/journal/religions>> accessed 1 July 2022
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry [The Doctor and Dentist Professions Act of 1996] (Dz.U. 1997 Nr 28 Poz. 152)
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. [The Family Planning Human Embryo Protection and Conditions of Permissibility of Abortion Act of 1993] (Dz.U. 1993 Nr 17 Poz. 78)
- Walsh A, 'What are Poland's controversial judicial reforms?' (Dw.com, 5 November 2019) <<https://www.dw.com/en/what-are-polands-controversial-judicial-reforms/a-51121696>> accessed 5 January 2021

Wigura K and Kuisz J, 'Poland's abortion ban is a cynical attempt to exploit religion by a failing leader' (Guardian, 28 October 2020) <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/oct/28/poland-abortion-ban-kaczynski-catholic-church-protests>> accessed 12 February 2021

Wojnicka K, 'Masculist Groups in Poland: Aids of Mainstream Antifeminism' (2016) 5(2) *International J for Crime, Justice, and Social Democracy* <<https://www.crimejusticejournal.com/article/view/802> > accessed 22 November 2020

Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] October. 7, 2015, K 12/14 (OTK ZU 9A/2015)

--April. 15, 2021, K 20/20

Zalan E, 'Polish Court Pushes out Critical Ombudsman' *EU Observer* (Brussels, 16 April 2021) <<https://euobserver.com/democracy/151564>> accessed 10 May 2021

Zinonos P, 'The independence of the disciplinary chamber of the Polish Supreme Court or how to forget about discipline' (European Law Blog, 2 December 2019) <<https://europeanlawblog.eu/2019/12/02/the-independence-of-the-disciplinary-chamber-of-the-polish-supreme-court-or-how-to-forget-about-discipline/>> accessed 5 January 2021

Ava Wood¹

POLISH POPULISM AND THE COUNCIL OF EUROPE: HOW POLAND IS FAILING TO ADHERE TO ITS CORE OBLIGATIONS AND WHAT IT MEANS

Abstract

This paper explores the relationship between the Polish state and the Council of Europe (CoE). It examines the actions of the Law and Justice party and how such actions have affected the country's relationship to the CoE, with particular reference to its three core values: Human Rights, Democracy, and the Rule of Law. It will determine that as a consequence of recent policies and laws the state is no longer adhering to its obligations.

Key words: Poland, International Relations, Human Rights

Acknowledgements

I would like to thank the University of Nottingham for providing me with the resources and support to write this thesis, as well as my Supervisor for the project Sangeeta Shah, who gave me great insight into how to improve my work and offered me support from the inception to the completion of this paper. I would also like to thank Kerry Longhurst, who put my paper forward to be published, and Nino Lapiashvili, who helped me to prepare my piece so that it was suitable for publication.

Introduction

In recent years Poland has joined the likes of Hungary and Italy to have allowed populism to threaten their fragile liberal democracy. Such autocracy has emerged as a problem in Europe in recent years, where from 2000 to 2017 the number of populist parties in existence almost doubled.² Pippa Norris calls this global movement 'contemporary authoritarian populism',³ as populist parties who achieve power then implement authoritarian policies to retain it. Pinpointing examples of this phenomenon can prove difficult as populism is hard to define, but one key aspect is the idea of 'them' against 'us', or more specifically the 'pure people' against the 'corrupt elite'.⁴ In Poland this takes the form of 'true poles' against 'the worst sort of poles' that are against traditional values.⁵ The party that pushes this rhetoric in Poland is the Law and Justice Party, or Prawo i Sprawiedliwość ('PiS'), who won the elections of 2015 with 37.5% of the vote and have been in power ever since. Their win was unexpected as 'no economic or political crisis of major proportions preceded the takeover',⁶ and so the drastic shift in direction came as a shock to Europe. However, what was clear was that the ruling centrist party Civic Platform, Platforma Obywatelska ('PO') had underestimated the dissatisfaction of the people in regards to certain elements of society such as access to health care, and that PiS took advantage of this, offering quick solutions to complex problems.

¹ E-mail: woodava06@gmail.com

² Wojciech Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown (Oxford Scholarship Online 2019)

³ Pippa Norris, 'It's Not Just Trump. Authoritarian Populism is Rising Across the West. Here's Why' The Washington Post (New York, 11 March 2016) < <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/> > accessed 2 December 2020

⁴ Sadurski (n 1)

⁵ Joanna Fomina and Jacek Kucharczyk, 'The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland' (2016) 27(4) Journal of Democracy < <https://muse.jhu.edu/article/633752> > accessed 22 November 2020

⁶ Sadurski (n 1)

The prize for PiS was the ability to initiate a ‘fundamental authoritarian transformation’ of the state, mainly by dismantling the institutions designed to provide checks and balances on the government.⁷ Marcin Matczak notes that PiS has launched a ‘sustained and unprecedented assault on the separation of powers and the independence of the judiciary’, and has convinced the people to reevaluate their commitment to the Rule of Law.⁸ This is a classic autocratic move, and follows the playbook created by Hungary. Gabor Halmai notes that removals of checks and balances on governments, dismantling of guarantees on fundamental rights, and lack of fair elections, were moves made by Viktor Orbán’s government in order to keep hold of power.⁹ PiS has made similar reforms to cement its own influence. For example, they have consistently demonstrated that they hold little regard for the Council of Europe’s (CoE) notions of the Rule of Law, Democracy, and Human Rights, which are the fundamental principles of the institution in which they have been a member since 1991. Instead they implement their own values and policies that contradict their obligations to the CoE.

This study explores whether Poland as a state is adhering to the core CoE values or whether the little regard the government holds for them has prevailed. An analysis of this will show that Poland is breaching its obligations in every way analysed, generating a threat to adequate protections in the country, but a success for the Polish populist party PiS and their autocratic reforms. The connection to populism will allow the study to determine the causes of the reforms, and how PiS are so successful in enacting them. Ultimately the paper will conclude that PiS’ reforms have resulted in the state being a member of the CoE in name only, and as a result it would not be surprising if in the coming years action was taken against Poland to remove it from the institution, and the community of democratic states.

PiS’ intention to steer the Polish ship away from warm waters of the Council of Europe was made clear in July 2020, when they announced their intention to withdraw Poland from the Istanbul Convention (The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence). The purpose of the Convention is to ‘protect women against all forms of violence’ as well as to eliminate discrimination against women, among other objectives.¹⁰ PiS wanted to leave the Convention as they claimed it posed a threat to traditional families and their values.¹¹ This is a line that the government employs to justify a majority of their actions, and is effective because it speaks to a proportion of the population who felt neglected under previous governments. This is furthered by the fact Poland is a strongly Catholic nation (around 87% of the population is regarded as Roman-Catholic)¹², and so PiS’ rhetoric often falls in line with their teachings. Whilst the motive of the every-day person is not to exclude those who fall outside of the ‘traditional family’ regime, the commitment PiS has to protecting them from the liberal reforms in the west generates large swathes of support. When justifying the withdrawal, Poland’s Justice Minister Zbigniew Ziobro claimed that the Convention was ‘a feminist creation aimed at justifying gay ideology’.¹³ Ziobro pulled on the populist ideal of ‘them’ against ‘us’ to paint the Convention as a threat and reduce public support. He suggested that the creators and beneficiaries of the Convention were trying to push a liberal agenda (gay ideology) which would threaten the lives of the ordinary Polish citizen, an example of the menacing ‘other’ taking away ‘proper Polish’ people’s traditional values and society. This example shows how effective PiS are at engaging with the insecurities of the population in order to justify actions that they would not normally support. The reason for the withdrawal is that PiS took issue with provisions like article 12 of the convention, which determines that culture and religion cannot be a justification for acts of violence.¹⁴ Article 14 also proclaims that men and women should be taught

⁷ *ibid*

⁸ Marcin Matczak, ‘Poland’s Rule of Law Crisis: Some Thoughts’ (2019) 11 *Hague Journal on the Rule of Law* < <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00117-y>> accessed 22 November 2020

⁹ Gabor Halmai and Reconnect Europe, ‘Democratic Backsliding in the United States and Europe: Causes, Consequences, and Prospects’ Webinar (12 May 2021)

¹⁰ The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (adopted 11 May 2011 entered into force 1 August 2014) CETS No.210 (Istanbul Convention), article 1

¹¹ Marc Santora, ‘Poland Considers Leaving Treaty on Domestic Violence, Spurring Outcry’ *The Washington Post* (New York, 27 July 2020) < <https://www.nytimes.com/2020/07/27/world/europe/poland-domestic-violence-treaty.html>> accessed 2 December 2020

¹² European Commission, ‘Poland Population: Demographic Situation, Languages and Religions’ (EURYDICE, 4 March 2021) <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-56_en> accessed 4 December 2020

¹³ Santora (n 10)

¹⁴ Istanbul Convention articles 12 and 13

as equals and not assigned stereotyped roles.¹⁵ The Catholic church is a powerful institution in Poland, with influence over some government members and citizens – 64% of Poles see Catholicism as a key component of their national identity.¹⁶ As such, Catholic values are revered, and PiS would have seen this ‘restriction’ to them as unpalatable, as well as an effective justification for withdrawing from the whole statute; effectively diminishing protections for women whilst encouraging the population to look the other way.

PiS followed up their announcement by arguing that they do much to protect women from violence, and that therefore their adherence to the Convention was inconsequential. On their official webpage they state that they have implemented an Anti-Violence Law and wish to instead apply reforms that ‘wouldn’t be saturated with ideological provisions or a moral revolution’.¹⁷ Poland’s primary legislation on domestic violence was enacted in 2005 under PO – The Counteracting Domestic Violence Act.¹⁸ The act established the Monitoring Committee on Combating Violence in the Family and introduced measures to force an accused to leave a premises occupied jointly with a victim. New reforms have been made in recent months; principally a new law allowing evictions of the accused to be made quicker and without a court order. Police will have more power to choose for themselves the level of the threat to the victim.¹⁹ These provisions are a move in the right direction, but they are limited when faced with the reality of the situation and do not make up for withdrawing from the Convention. According to police statistics, 250,000 people are affected by domestic violence in Poland a year;²⁰ the Women’s Rights Centre estimates this to be around 800,000 in actuality.²¹ This problem is not going to be resolved by reforms that do not even ensure an over-sight body guaranteeing the proper use of power by the police, which would be essential to properly safeguard women. Without it the potential for abuse of the new reforms is significant, and demonstrates that changes like these are half-hearted attempts by the government to placate supporters of the Convention. This is also evidenced by the fact that PiS has reduced funding for combating domestic violence and supporting victims since coming into power, with the money that previously went to relevant NGOs now going to Catholic organisations.²² As well as this, they slander feminist movements and ideas as dangerous ‘gender ideology’, and have gone as far as to establish an Anti-Gender Ideology Parliamentary Committee in 2014, with the task of protecting ‘traditional families’.²³

Issues like these add to a long list of failures to protect women and the threat of withdrawing from the Convention indicates that they are no longer willing to try to improve, nor be held to any obligations to. The loss of the Convention to Poland is significant, Lisa Grans argues that the agreement is a ‘potentially powerful tool in the elimination of violence against women’.²⁴ And, following the announcement of Poland’s intention to withdraw, the Secretary General of the Council of Europe stated that it was ‘highly regrettable and a major step backwards in the protection of women against violence’.²⁵ This demonstrates the significance of the decision, and that attention is being paid by the CoE to Poland’s regressions. The withdrawal also serves as an

¹⁵ *ibid* article 14

¹⁶ Kyriaki Topidi, ‘Religious Freedom, National Identity, and the Polish Catholic Church: Converging Visions of Nation and God’ (2019) 10 *European Centre for Minority Issues* <<https://www.mdpi.com/journal/religions>>

¹⁷ Law and Justice, ‘The government carries out tasks aimed at preventing violence’ (Law and Justice, 30 July 2020) <<http://pis.org.pl/aktualnosci/rzad-realizuje-zadania-majace-na-celu-zapobieganie-przemocy>> accessed 4 December 2020

¹⁸ The Act on Counteracting Domestic Violence 2005 (PL)

¹⁹ Ministry of Justice, ‘A groundbreaking law to protect victims of domestic violence in Poland’ (Republic of Poland, 29 November 2020) <<https://www.gov.pl/web/justice/a-groundbreaking-law-to-protect-victims-of-domestic-violence-in-poland>> accessed 4 December 2020

²⁰ Juliette Bretan, ‘New domestic violence law in Poland to immediately remove perpetrators from the home’ (Notes from Poland, 4 May 2020) <<https://notesfrompoland.com/2020/05/04/new-domestic-violence-law-in-poland-to-immediately-remove-perpetrators-from-the-home/>> accessed 4 December 2020

²¹ Santora (no 10)

²² Anna Gwiazda, ‘Right-wing populism and feminist politics: The case of Law and Justice in Poland’ (2020) 1(16) *International Political Science Review* <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512120948917>> accessed 23 November 2020

²³ Katarzyna Wojnicka, ‘Masculist Groups in Poland: Aids of Mainstream Antifeminism’ (2016) 5(2) *International J for Crime, Justice, and Social Democracy* <<https://www.crimejusticejournal.com/article/view/802>> accessed 22 November 2020

²⁴ Lisa Grans, ‘The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence’ (2018) 18(1) *Human Rights Law Review* <<https://academic.oup.com/hrlr/article/18/1/133/4857380?login=true>> accessed 4 December 2020

²⁵ Council of Europe, ‘Poland should not withdraw from the Istanbul Convention, says Secretary General’ (Newsroom, 26 July 2020) <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general>> accessed 22 November 2020

indicator of how Poland views its other obligations as a member of the Council of Europe. It is a recent move by the government that demonstrates the approach of PiS, the techniques it uses, and the consequence of this on adherence to its obligations and the impact on the citizens of the Polish state. This was not the first time PiS has challenged CoE values, but it was an event that caught the attention of Council of Europe member states, leading many to question how far Poland had regressed.

Poland's Obligations as a Member of the Council of Europe

The Council of Europe is an international human rights organisation of 47 member states, and the basis of its work is the promotion of its core values of adherence to Human Rights, Democracy, and the Rule of Law. Poland joined the CoE on 26th November 1991 and became its 25th member state, making it obligated to abide by the core values as it is a pre-requisite for membership. The values are laid on in the Statute to the CoE; under article 3 states have to 'accept the principles of the Rule of Law ... and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim[s]'.²⁶ Under articles 7 and 8 of the same statute, if states seriously violate their article 3 obligations their rights of representation can be withdrawn²⁷ and they can be requested to withdraw from the CoE.²⁸ These disciplinary measures have not yet been enacted against Poland, but the determination that serious violations of obligations have taken place will show that it is possible that they will be used in the future.

More specific obligations that Poland has to the CoE can be ascertained by their signing and ratification of various Council of Europe treaties. Poland is party to over 90 Council of Europe conventions. This list includes the foundational CoE legislation the European Convention on Human Rights (ECHR). The ECHR was first signed in November 1950 and every new member state since then has been obligated to sign it as part of joining the organisation. The Convention lays down the human rights obligations every member state has and was the first legislation to give binding effect to the obligations under the Universal Declaration of Human Rights.²⁹ Poland's signing and ratification of the legislation demonstrates its supposed commitment to human rights and allows the Council and the European Court of Human Rights (ECtHR) to have a binding standard by which to hold the state. The following discussion focuses on how effectively Poland fulfils its core CoE obligations, as set out by the CoE Statute, ECHR, and other legislation and publications.

The Rule of Law, Judiciary and Democracy

One of the challenges PiS has consistently made to its CoE obligations is its disregard for the Rule of Law, which it is committed to upholding as it is a fundamental value of the Council of Europe. Determining what the obligation truly means has historically generated confusion, and so in 2007 The Venice Commission was asked by the Parliamentary Council of the CoE to create a definition of the Rule of Law, and to produce a comprehensive framework of duties and criteria that make up the obligation.³⁰ The Commission determined that 'there was a consensus on the core elements of the Rule of Law ... which were: legality, legal certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice, respect for human rights, non-discrimination and equality before the law'.³¹ To easily comprehend these elements, and determine whether states are fulfilling their duties, the Commission created the 'Rule of Law Checklist'. The Checklist can therefore be used to ascertain what Poland's obligations are in this area. The most relevant sections here are Section E on Access to Justice, and Section A on Legality. Section E of the checklist requires states to ensure that the judiciary are independent and not

²⁶ Statute of the Council of Europe (adopted 1949) CETS No.001, article 3

²⁷ *ibid* article 8

²⁸ *ibid* article 7

²⁹ Council of Europe '70 years of the European Convention on Human Rights' (European Court of Human Rights) <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/70yearsConvention&c=>> accessed 5 January 2021

³⁰ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Committee on Legal Affairs and Human Rights), 'Venice Commission's 'Rule of Law Checklist'' Report (17 July 2017) Doc. 14387, section A(2)

³¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Rule of Law Checklist' (18 March 2016) CDL-AD(2016)007rev

subject to political influence, in particular from the executive branch of government.³² Under section A, states should respect the supremacy of the law and not infringe upon it.³³ Using these sections we can analyse the government's actions, in order to determine whether they are compliant with the Rule of Law as the CoE determines it to be.

One of the government's most significant attempts to limit judicial independence through legal reform came in 2017, when a bill was passed that lowered the retirement age of Supreme Court judges from 67 to 65 for men, and from 67 to 60 for women.³⁴ This in itself was not only discriminatory in terms of gender but threatened the Rule of Law as it was designed as a mechanism for the ruling party to dispose of judges not supportive of their agenda. The President maintained the right to issue five-year extensions to judges at his discretion, meaning that executive political influence was imposed on judges' terms of office, contrary to Section E(1)(a) that advises that the judiciary should 'not [be] subject to political influence or manipulation, in particular by the executive branch'.³⁵ The National Council of the Judiciary ('NCJ') were allowed input on the issue,³⁶ but as part of the new reforms the judges sat on the council would no longer be appointed by their peers but instead by the Sejm (the Government's lower house). This politicised the Council, compromising its independence and ability to safeguard the Rule of Law. This meant that there was no longer an independent body overseeing judges' terms in office that could combat the executive influence being exerted. The Venice Commission highlights the need for guaranteeing the independence of the judiciary through an 'an independent judicial council' that can have influence over the careers of judges.³⁷ This would allow decisions regarding judges to be impartial, which is important to stop the politicisation of the judicial sector. The reforms PiS made to the NCJ contradicted the obligation of impartiality by involving the Sejm, a branch of government, and so one safeguard of democracy was dismantled. The reforms also compromised the separation of powers, required under Section A(2)(ii) of the Checklist. This obligation determines that a clear delineation of powers between different authorities is needed to protect the Rule of Law.³⁸ Involving the executive clearly violated this recommendation, and we will see that a compromising of the separation of powers is a common theme with PiS' reforms as they have increasingly exerted their influence over the judiciary in many areas.

As a consequence of the reforms 100 judges were forced to retire prematurely whilst their PiS supporting counterparts remained in office. In 2019 a case brought by three judges affected by the reforms came before the Court of Justice of the EU ('CJEU'). The CJEU established that where a court (in question, the Supreme Court of Poland) is subject to direct influence by the legislature or executive, or where doubts have emerged as to its neutrality, it may cease to be seen as independent or impartial.³⁹ This is a threat to the Rule of Law, one which the CJEU sought to rectify by determining the reforms to be illegitimate.⁴⁰ PiS was forced to reinstate those that it had culled. The EU and CoE shouldn't be confused as institutions, with one holding more legal power over its members than the other, and with a ruling in the CJEU not being applicable to any CoE treaties. However, the idea of the Rule of Law between them is comparable, and an analysis of the judgement useful, as it shows that Poland breached its obligations to the Rule of Law under EU legislation, and thus provides evidence of its deviation from equivalent CoE guidelines.

PiS were not deterred by the CJEU's decision, and in 2019 issued new reforms for the judicial sector. One of the reforms in this bill allowed the government to investigate judges and issue disciplinary measures for their

³² *ibid* para 74

³³ *ibid* para 44

³⁴ Alistair Walsh, 'What are Poland's controversial judicial reforms?' (Dw.com, 5 November 2019) <<https://www.dw.com/en/what-are-polands-controversial-judicial-reforms/a-51121696>> accessed 5 January 2021

³⁵ Venice Commission (no 29) para 74

³⁶ Panagiotis Zinonos, 'The independence of the disciplinary chamber of the Polish Supreme Court or how to forget about discipline' (European Law Blog, 2 December 2019) <<https://europeanlawblog.eu/2019/12/02/the-independence-of-the-disciplinary-chamber-of-the-polish-supreme-court-or-how-to-forget-about-discipline/>> accessed 5 January 2021

³⁷ Venice Commission (no 29) para 81

³⁸ *ibid.* para 45

³⁹ Joined Cases C585/18 A.K. v Krajowa Rada Sądownictwa and C624/18 and C625/18 CP and DO v Sąd Najwyższy [2019] C- 27/6, Opinion of Advocate General Tanchev, para 171

⁴⁰ *ibid* para 157

court rulings;⁴¹ Supreme Court judges could be punished for refusing to apply a domestic act if they perceive it be non-compliant with the Constitution, or International Law, if the conflict had not already been confirmed by the Constitutional Tribunal (also known as the Constitutional Court). In the bill PiS gave primacy for assessing such conflicts to the Tribunal exclusively, taking the power away from the Supreme Court. This would have been inconsequential had the Tribunal not already been subject to political influence. The Law and Justice party has infringed on the apolitical choosing of judges to the Tribunal on two occasions. The first instance, in 2015, was the December Judges scandal; President Duda refused to swear in five new judges to the Constitutional Court ('The Court' or 'The Tribunal') that had been nominated and appointed by the previous outgoing legislature before the 2015 elections, and instead swore in judges from his own party. The Sejm then amended the law on the Court, allowing them to officially annul the old judges and select new candidates. The Court themselves ruled on the issue, deeming some of the new candidates constitutional and others unconstitutional.⁴² More complex legal dramatics followed, resulting in the Prime Minister refusing to officially publish the Court's decisions, and the Venice Commission determining that this, and other laws passed restricting the Court, threatened the Rule of Law.⁴³ Following this same pattern, in 2019 two of the new judges appointed by the Sejm to the Court had political histories, having previously been lawmakers for PiS.⁴⁴ All of these issues compiled have resulted in a previously independent body crucial to safeguarding the Rule of Law being replaced with a largely partisan group of judges with supreme power over whether conflicts exist in the law being passed by the party who exercises influence over them. These decisions have had an effect on the whole judicial network due to the powerful position of the Court; judges in all courts are bound to its decisions and so are subject to some 'trickle-down' or even direct political influence.

Returning to the Venice Commission's Rule of Law Checklist allows us to pinpoint specifically worded obligations that are being breached in this scenario. In the section on Constitutional Justice (section E(2)) the Commission highlights the need for access to the Tribunal not to be confined to the legislature or executive but to also be available to individuals through the courts.⁴⁵ As the Tribunal now has exclusive jurisdiction over determining the constitutionality of new laws, and judges who question such constitutionality can be officially punished, this pathway has been erased. Additionally, the Commission advises that the appointment of judges should not be based on political or personal considerations.⁴⁶ In neglecting to appoint the previous government's nominees in 2015, and the appointment of ex-PiS lawmakers to the tribunal in 2019, PiS are disregarding this aspect of safeguarding the Rule of Law. Section A of the checklist supports this determination. We can see that the Prime Minister's interference with the Court amounts to a breach of section A(2) as the section stresses the importance of the government and executive acting within their conferred powers, respecting substantive law, and there being a clear separation between authorities.⁴⁷ The executive influence conferred on the judiciary blurred the lines between the two powers, and PiS' interference with the selection of judges was an overstepping of its conferred powers. The Venice Commission issued an opinion on this issue, determining that the government's actions threatened the independence of the judiciary, and were an obvious attempt to control the decisions of the Tribunal.⁴⁸

The issues with the bill are furthered by the sanctions set out for the new offence. They are severe and include transferring a judge, if found guilty, to another position or removing them from the profession in totality. These types of sanctions are warned against by the Venice Commission, which states that 'non-consensual transfer of judges to another court', while sometimes lawful, 'could also be used as a kind of politically motivated tool,'

⁴¹ Mariusz Jałoszewski, 'PiS' night-time attack on the independence of the courts in Poland and on the CJEU judgment. The new bill, point by point' (Rule of Law, 13 December 2019) <<https://ruleoflaw.pl/pis-night-time-attack-on-the-independence-of-the-courts-in-poland-and-on-the-cjeu-judgment-the-new-bill-point-by-point/>> accessed 10 January 2021

⁴² Committee on Legal Affairs and Human Rights (no 28) section B(4.1)

⁴³ Committee on Legal Affairs and Human Rights (no 28) section B(4.1)

⁴⁴ DW, 'Poland elects controversial judges to constitutional court' (Dw.com, 22 November 2019) <<https://p.dw.com/p/3TZRL>> accessed 5 January 2021

⁴⁵ Venice Commission (no 29) para 99

⁴⁶ *ibid* para 79

⁴⁷ *ibid* para 45

⁴⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Poland Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal' (14 October 2016) CDL-AD(2016)026

and is only really justified in ‘cases of legitimate institutional reorganisation’.⁴⁹ The sanctions Law and Justice are imposing are not in furtherance of any legitimate reorganisation, but are instead implemented on a case-by-case basis by a tribunal subject to the power of the executive. It is safe to determine that this does not fall into the exception highlighted, and so amounts to another threat to the Rule of Law. The offence and the punishment attached serve to create an atmosphere of censorship and control of the judiciary since judges can no longer make decisions based on the law in front of them, but have to consider what the implications of their actions will be to themselves and their career. The Rule of Law is not being safeguarded if those tasked to defend it have to work in an atmosphere of fear and political oversight.

Other reforms in the 2019 bill included the creation of a new Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs, which was given the task of trying cases regarding the impartiality of judges. The bill gave the chamber sovereignty over this issue, making it the only chamber allowed to receive such complaints. It replaced the old Chambers of the Supreme Court and its decisions are binding on the other chambers of the court, but conversely it is not bound by them.⁵⁰ This is significant because it means there is no oversight of their actions and rulings and so no checks and balances to ensure that their decisions are adhering to the Rule of Law. Given the large amount of power given to them by the bill, there is great potential for an abuse of the system that will have a knock-on effect for the whole of the judiciary. Interestingly, the chamber is not allowed to evaluate motions to remove judges based on the illegality of their appointment. This move was made to prevent challenges to the judges appointed by Law and Justice to the Constitutional Court and NCJ, and so the mandate of this body is skewed in favour of PiS.

Another part of the 2019 Bill requires Polish judges to disclose their associations: what organisations they belong to; what political associations they had before becoming judges; even what websites they have accounts on in their professional capacity and personally. All of this allows Law and Justice to monitor everything that is said and done, and to pinpoint any adversaries to their regime.⁵¹ The government is aware which judges are critical of their policies and can target them accordingly; the information allows PiS to undermine the impartiality of the judges, and the chambers and tribunals now under the government’s influence can be used to repress them. The Rule of Law Checklist consistently advocates against political and governmental influence over the judiciary and in the lives of judges⁵² and so this measure amounts to another demonstrating the conscious transgression from CoE obligations that the government is undertaking.

In 2019, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatović, visited Poland on a request from the Sejm and issued a report on the state of Poland in terms of its core CoE obligations to the Rule of Law, Democracy, and Human Rights. She discusses the issues of the independence of the judiciary in Poland at length in her report, chronicling their various undertakings that we have previously discussed.⁵³ Her visit took place before the appointment of PiS lawmakers to the Constitutional Court and the 2019 bill however, both of which occurred in December whilst the Commissioner’s visit had taken place several months before. Even without this updated insight, the report shows concern about the decreased amounts of cases being referred to the Constitutional Tribunal, and recommends that they should be independent.⁵⁴ Mijatović states that the reforms regarding retirement ages of judges violated requirements for judicial independence, confirming what was previously inferred from the Rule of Law Checklist. Importantly the report also highlights how the government slanders the judiciary and depicts them in a negative light in order to push their agenda for reform, specifically through government-funded campaigns.⁵⁵ This information builds upon previous scepticism about PiS’ commitment to the Rule of Law, and is a demonstration of them ‘demonising the other’ in order to enact the change they want. PiS drew on fears of liberal judges threatening traditional values to invalidate their authority and achieve support for their repression.

In January 2020 the Commissioner wrote a letter to the Polish Senate, now with the awareness of the December

⁴⁹ Venice Commission, Rule of Law Checklist (no 29) para 80

⁵⁰ Jałoszewski (no 39)

⁵¹ Jałoszewski (no 39)

⁵² Venice Commission, Rule of Law Checklist (no 29) para 74, 86

⁵³ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, ‘Report Following Her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019’ (2019 Report) (28 June 2019) CommDH(2019)17

⁵⁴ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (no 51) para 10

⁵⁵ *ibid* 1

2019 Bill that was still going through the process of becoming law at the time. The letter was addressed to the Senate, who has limited veto power over legislation before it goes to the Sejm. The CoE Commissioner urged the Senate to reject the bill, stating that the effect of the changes was 'highly problematic from the standpoint of the standard of the Council of Europe' and it would be a further increase of the 'powers of the executive over Poland's judiciary'.⁵⁶ Whilst the Senate rejected the bill the Sejm later passed it, entering it into law. Therefore, as it stands, the Polish judiciary is effectively subordinated to the powers of the executive on a multitude of levels, and no attention is paid to the advice from the CoE designed to prevent this from happening.

In 2020 the Parliamentary Assembly for the CoE voted to open a monitoring procedure for Poland. A report, Resolution 2316 on 'The Functioning of Democratic Institutions in Poland', was consequently published. Within it the Assembly set out two 'litmus tests' to test the strength of democracy and The Rule of Law. Firstly the state should enact reforms that are consistent with CoE norms and values to strengthen the judicial system and Rule of Law, 'and not weaken or undermine them'.⁵⁷ Secondly, states should not make changes that would bring 'the judiciary under the control of the executive or legislature' and instead ensure the separation of powers.⁵⁸ It is needless to say that Poland under PiS has done specifically the opposite of this, and thus fails the Assembly's test. The report sums up these derogations concisely and 'expresses its serious concern about the fact that these reforms in numerous aspects run counter to European norms and standards. They cumulatively undermine and severely damage the independence of the judiciary and the Rule of Law in Poland'.⁵⁹

Covering all of PiS' reforms has demonstrated how comprehensive the government has been in their attack on the judiciary and the Rule of Law. Key to an authoritarian overhaul of the state is the removal of checks and balances on the government. Comparisons to Hungary can once again be drawn; Gabor Halmai states that the Hungarian government packed their Constitutional Court with members loyal to the government, reduced competencies of the court, and lowered the retirement age of judges, all in an effort to bring the judicial sector under the executive's control.⁶⁰ The Orbán government was successful, and so was President Duda, who pioneered similar reforms with an equally effective outcome. The result has been a destruction of the institution capable of preventing PiS from making any unconstitutional reforms that violate its international obligations. It is also signalled to the world that Poland does not care for its international obligations to the Council of Europe, and does not appear concerned that the major regressions it is making is alienating it from the community of states and their values.

As of April 2021, the government has started to make use of its hard work; Poland's Human Rights Ombudsman Adam Bodnar has been given three months left in office, without a replacement elected to succeed him. For around half a year, the Sejm and Senate had not been able to agree on his replacement as the Sejm is controlled by PiS, and the Senate by the opposition.⁶¹ Normally in situations such as this, legislation provides that the current Ombudsman remains in office until the issue is resolved. However, The Constitutional Court ruled this legislation unconstitutional and retained that a compromise was allowing Bodnar three months left in office.⁶² Bodnar, as a protector of human rights in Poland, stood in the way of PiS dismantling the guarantees of fundamental rights that exist in the state. PiS was able to force this change as it had set up effective control over the Court, all they had to do was pull the right strings. This once again outraged the international community,⁶³ and has shown that the government are not stopping at attacking the Rule of Law; their next target is human rights.

⁵⁶ Letter from Dunja Mijatović to Tomasz Grodzki (9 January 2020)

⁵⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 'The Functioning of Democratic Institutions in Poland' (28 January 2020) Resolution 2316 para 2

⁵⁸ *ibid* para 3

⁵⁹ *ibid* para 4

⁶⁰ Halmai (no 8)

⁶¹ Eszter Zalan, 'Polish Court Pushes out Critical Ombudsman' EU Observer (Brussels, 16 April 2021) <<https://euobserver.com/democracy/151564>> accessed 10 May 2021

⁶² Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] April. 15, 2021, K 20/20

⁶³ Dunja Mijatovic (@ComissionerHR), 'Today's Constitutional Court ruling creates a worrying gap in the functioning of the Ombudsman institution in-btw terms and the protection of #humanrights in #Poland. A successor must urgently be selected fully respecting the Polish Constitution and law & international standards.' (15 April 2021) < <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1382604164006604808>> accessed 10 May 2021

Human Rights: Women's Rights and Abortion

This section will look at some of the challenges that the government has been able to make to human rights now that the judiciary are either under their thumb, or repressed by institutions that are meant to safeguard them. Once again the regression from core CoE values results from PiS' populist agenda. The 'us' against 'them' rhetoric encourages the targeting of particular groups in an effort to eliminate perceived threats to the Polish state. For example, PiS has displayed strong anti-migrant rhetoric, with the leak of a draft policy in 2019 showing they intend to follow a policy of assimilation whereby migrants are encouraged to assimilate to Polish culture, religion, and values.⁶⁴ They have also allowed and encouraged the emergence of LGBTQ 'free zones', with 100 towns declaring themselves as such, as well as employing the rhetoric that LGBT rights are 'even more destructive than communism'.⁶⁵ The populist technique of demonising the other is being used to threaten people's human rights in many areas, but this far-reaching threat will be explored through the recent reformation of abortion laws in Poland, a move that, along with other reforms and attitudes, serves to threaten the fundamental rights of Polish women. Not only do the reforms contradict the CoE's core values, but also the rights under the European Convention on Human Rights, as well as Poland's own Constitution.

The recent war being waged against women through the restriction of their rights and agency over their bodies is being conducted through a further restriction of already conservative laws. The laws on abortion were created in 1993 under 'The Family Planning Human Embryo Protection and Conditions of Permissibility of Abortion' Act, and were subject to a controversial reformation in 2020. Under the original 1993 act, article 4(a) allowed the termination of pregnancy in three exceptional cases: where the pregnancy threatens a mother's life; where it is a result of an unlawful act; where there is a high probability of a severe or irreversible foetal defect.⁶⁶ Dunja Mijatović covered the act in her 2019 report where she referenced the fact that past CoE Commissioners had regularly condemned the laws on abortion as being restrictive and a risk to women's health, and criticised that they had not progressed since then, remaining some of the most restrictive in Europe.⁶⁷

The harsh laws were complemented by a decision of Poland's Constitutional Tribunal in case K 12/14 in 2015 that deemed that the obligation on doctors to perform abortions in emergency circumstances and help patients find alternative options, if they objected to performing it themselves on religious grounds, was unconstitutional.⁶⁸ Previously doctors had the right to object to performing abortions by invoking a 'conscientious clause' in the 1997 Doctor and Dentist Professions Act,⁶⁹ but were still legally bound to refer women to another facility who could help them. This was put in place to protect religious freedoms, as the Catholic Church in Poland was against abortion practises, but left some room for the rights of women. However, the ruling has pushed this balance out of the proverbial window. There is now a situation in Poland where access to abortion is unavailable even in permitted circumstances. In her report Mijatović references a study that estimates that, as of 2019, only 10% of Polish hospitals perform abortions and related services,⁷⁰ which makes it near impossible for women to seek out alternative remedies individually. This largely due to the fact that, as of 2014, 4000 doctors are estimated to have taken a 'Declaration of Faith', which demonstrates their intention to evoke the conscientious clause.⁷¹ In summary, the abortion laws from 1993 are intolerably restrictive, doctors can 'opt-out' of performing abortions even in these legally permitted situations, and have no duty to help women find an alternative.

In 2020 the CoE Commissioner issued a Rule 9 Submission exploring three cases that had previously come before the European Court of Human Rights regarding these issues. Each case represented one of the three

⁶⁴ Konrad Pedziwiatr, 'The new Polish migration policy – false start' (Open Democracy, 19 August 2019) < <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/the-new-polish-migration-policy-false-start/> > accessed January 20

⁶⁵ Lucy Ash, 'Inside Poland's LGBT-free zones' (BBC News, 21 September 2020) <<https://www.bbc.co.uk/news/stories-54191344>> accessed 20 January 2021

⁶⁶ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. [The Family Planning Human Embryo Protection and Conditions of Permissibility of Abortion Act of 1993] (Dz.U. 1993 Nr 17 Poz. 78) article 4(a)

⁶⁷ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (no 51) para 64-65

⁶⁸ Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] October. 7, 2015, K 12/14 (OTK ZU 9A/2015)

⁶⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty [The Doctor and Dentist Professions Act of 1996] (Dz.U. 1997 Nr 28 Poz. 152)

⁷⁰ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (no 51) para 69

⁷¹ *ibid* para 70

exceptions under the original 1993 Act: *Tysi c v. Poland* concerned the termination of pregnancy where a woman's life is at risk; *R. R. v. Poland* the malformation of the foetus; *P. and S. v. Poland* the approach of the authorities in situations of pregnancy resulting from rape.⁷² The Court found violations of article 8 of the ECHR in all three cases and violations of article 3 in the latter two,⁷³ showing that the women had been subject to violations of respect for their private lives, and two had been subject to inhumane treatment.⁷⁴ This proved that the Polish law on abortion was causing violations of human rights to take place due to its restrictive nature and lack of protections, and that the Polish state was therefore complicit in allowing it to happen. The CoE Commissioner stated that the cases highlighted the importance of protecting women's sexual and reproductive health and that it was essential to member states' obligations to respect women's rights.⁷⁵

The case of *P and S v Poland* was significant in terms of establishing the necessity of a legal framework for accessing abortion, and the limits of conscientious objection. The ECtHR determined that, under Polish law at the time and according to international standards, there was an obligation to provide patients with alternative avenues to accessing an abortion if a doctor conscientiously objects – the rights have to be balanced. As per the court, 'States are obliged to organise their health service system in such a way as to ensure that the effective exercise of freedom of conscience by health professionals' does not prevent patients from accessing services that 'they are entitled [to] under the applicable legislation.'⁷⁶ This was a significant ruling that has recently been built upon by the cases of *Grimmark v Sweden*⁷⁷ and *Steen v Sweden*.⁷⁸ In these cases the ECtHR determined that Sweden's outlawing of conscientious objection in this area was not a breach of article 9 (freedom of religion) of the ECHR. The cases were brought by two midwives who wished to assert this right as it had been denied under Swedish law. However, it was held that whilst freedom of religion is an unqualified right, the manifestation of it is not – it has to be balanced with other rights and obligations. Whilst this case would likely not have been decided the same if in relation to Polish law as, in contrast, it is very protective over the right to conscientious objection, it lends further weight to the fact that states are obligated to support women in this area. It also shows that international law is heading in a direction that is increasingly protective of abortive rights. This is where Poland again strays from its obligations to the Court. It has not adhered to the rulings of the cases brought against it, or shifted its legislation with the rulings of the court against other states. Instead, as we have seen, the Constitutional Tribunal of Poland has furthered the right of conscientious objection over abortion rights. This is directly contrary to the ruling in *P and S v Poland*, and is at odds with the ECtHR's apparent attitude as demonstrated by *Grimmark* and *Steen*. The ECtHR appears to be heading in one direction, and Poland in another. Dunja Mijatovi c advised against any further restrictions of the 1993 Act in her 2019 report. In a response to the government's previous attempt in 2016 to restrict abortion laws, she warned that any attempt to do this would put Poland further at odds 'with obligations under international human rights law'.⁷⁹

In 2016 the government was not successful, but in 2020 the reforms were pushed through parliament. The Polish Constitutional Court ruled that article 4(a) paragraph 1(2) of the 1993 Act was unconstitutional as there was '[in]sufficient justification by the need to protect another value, right or constitutional freedom' to justify 'violating constitutional guarantees for human life'.⁸⁰ This made illegal the provision allowing women to have access to abortions on the basis of a severe and irreversible foetal defect, or illness that threatens its life. Effectively, women in Poland can now only access abortions if their life is in danger or they have been raped (or

⁷² Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Submission by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Rule 9.4 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in the cases of *Tysi c v. Poland* (application no. 5410/03, judgment of 20 March 2007); *R. R. v. Poland* (application no. 27617/04, judgment of 26 May 2011); *P. and S. v. Poland* (application no. 57375/08, judgment of 30 October 2012)' (Rule 9 Submission) (27 January 2020) CommDH(2020)3

⁷³ *ibid* para 2

⁷⁴ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (ECHR) articles 8 and 3

⁷⁵ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Rule 9 Submission (no 70) para 4

⁷⁶ *ibid*

⁷⁷ *P. and S. v Poland*, no. 57375/08 (ECtHR, 30 November 2012)

⁷⁸ *Grimmark v Sweden*, 43726/17 (ECtHR, 11 February 2020)

⁷⁹ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 2019 Report (no 51) para 86

⁸⁰ Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] October. 22, 2020, K 1/20 (OTK ZU A/2021)

the pregnancy is a product of incest), and have to carry to term fetuses that science has shown will not survive outside the womb. Speaking to the Independent, Anotonia Lewondowska argued that this amounts to torture of women; it 'is about forcing women to give birth to a foetus that won't survive or will be born with a severe disability for the rest of its life'.⁸¹

The Polish Constitutional Court's determination that there was no right surpassing those of the unborn in the Constitution is false. It is possible to identify several rights within it that conflict with their assumption. Article 68 states that everyone has the right to have their health protected; article 47 ensures that everyone shall have the right 'to make decisions about his personal life; article 33 provides for men and women to have equal rights in all areas of society.⁸² Even though these provisions do not specifically reference abortion, they provide broad protections in areas of the law that relate to women's health and equality. Additionally, as discussed by the Commissioner, women's health and freedom are rights essential to Poland's international obligations. The ECHR does also not specifically contain a right to abortion but it provides some protection under articles 3 and 8. The cases discussed contained breaches of these provisions, but they were found in extreme scenarios, and so how much protection the Convention provides remains uncertain. However, as Poland is falling further behind the consensus in most CoE states, the majority of which allow an abortion 'on request',⁸³ the ECtHR may be more proactive in finding human rights violations. It usually affords a wide margin of discretion in cases involving moral arguments and traditions of states, but as Poland is so far behind consensus, it would likely fall outside of this. We will have to wait to see how the ECtHR applies the Convention to the new situation in Poland in the coming years to properly assess how much protection the Convention gives in this scenario.

In her 2020 report the CoE Commissioner identified that around 95% of abortions previously carried out in Poland were under section 1(2) of article 4(a),⁸⁴ the subsection now deemed illegal. Consequently, only 5% of abortions previously allowed are still allowed under the new system. Considering that before 2020 only approximately 1000 legal terminations took place a year, the number now likely to take place is staggeringly low – 'it means in practise almost all forms of abortion are banned'.⁸⁵ In contrast, it is estimated that approximately 10,000 to 15,000 illegal terminations take place a year in Poland, a number likely to go up after the tightening of the rules.⁸⁶ Many, like Mijatovic and Lewandowska, believe that the new rules simply serve to put women's lives at risk. The 2020 reforms are not only forcing women to be subject to horrific pregnancies, but are effectively forcing them to put their lives in danger to avoid this consequence. This adds another layer to Poland's disregard for its CoE obligations to women and those under the Convention. The CoE report on 'Women's sexual and reproductive health and rights in Europe', emphasises the importance of access to safe abortion services to women's health and reproductive rights, and stresses that restrictions on this access cause higher maternal mortality rates and threaten women's lives.⁸⁷ Poland is counted among 8 countries to have inadequate abortion legislation and support at the time of the report's publication. The law has a knock-on effect of forcing women to either give birth against their will or to seek illegal abortions. Illegal abortions can be found safely in other countries for women with the money and support, but for others dangerous methods have to be resorted to. In any situation adequate aftercare is also seldom found.⁸⁸

PiS chose women's rights and abortion as a flagship issue as it fits into their 'us against them' doctrine and 'anti-gender ideology' rhetoric. It draws upon nationalist ideals and defines Polish values in opposition

⁸¹ Maya Oppenheim, 'Women's rights activist charged for taking part in Polish abortion protests' (Independent, 11 February 2021) <<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-abortion-protests-marta-lempart-b1800915.html>> accessed 12 February 2021

⁸² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [The Polish Constitution of 1997] sections 33, 47, 68, sec. 2 (Poland)

⁸³ Exelgyn, 'European Data' (Abortreport.eu) <<https://abort-report.eu/europe/>> accessed 12 February 2021

⁸⁴ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Rule 9 Submission (no 70) para 14

⁸⁵ Karolina Wigura and Jarosław Kuisz, 'Poland's abortion ban is a cynical attempt to exploit religion by a failing leader' (Guardian, 28 October 2020) <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/oct/28/poland-abortion-ban-kaczynski-catholic-church-protests>> accessed 12 February 2021

⁸⁶ BBC, 'Poland's tussle over abortion ban' (BBC, 6 October 2016) <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-37449903>> accessed 12 February 2021

⁸⁷ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Women's sexual and reproductive health and rights in Europe' Issue Paper (December 2017) section 1.6.1

⁸⁸ *ibid*

to the liberal European agenda. This is another demonstration of PiS effectively using populist techniques to garner support for authoritarian policies. The reforms also serve to please their conservative voters and the Catholic Church. The Church is an institution that holds a lot of power in Poland and to whom the majority of the population align with, and so it is important for the government to have a good relationship with it. The threats to the Rule of Law in Poland have also perpetuated an increasingly close relationship between church and state. This is a beneficial relationship for them both, with the church having greater influence in policy making, and allowing the government an easy justification for their policies. This is arguably a 'standard trick of the COVID-era illiberal populist'- to reach for religion in defence or as a justification.⁸⁹

Conclusion

It has been determined irrefutably that Poland is failing in its obligations to the Council of Europe on every level analysed. The executive is actively working against the judiciary to compromise its independence, effectiveness, and ability to function as it should, and it appears that PiS will be continuing down this path for the foreseeable future. Poland cannot plead ignorance to its discretion; they invited the CoE Commissioner to analyse the damage done to the Rule of Law and her report was comprehensive in highlighting every issue, of which there are many. Furthermore, the government appears set on threatening human rights. Taking the rights of women as an example, it was shown that PiS has progressively reduced women's adequate access to abortion services, vastly prioritising traditional and religious values over women's health and threatening not only their comfort and private lives, but their survival. Using abortion as a synecdoche for human rights showed that there was a clear lack of protection and adherence to rights obligations, but was also complex due to the emerging nature of the right and lack of ECtHR case law. However, it still provides evidence of PiS' derogation and a contemporary issue that was taking place in Poland as this study was being written.

Analysing the threats to both the Rule of Law and human rights highlighted connections between them that were crucial in creating a picture of what the government has done to the Polish state in recent years and how it has achieved it. PiS, as a populist party looking to dismantle Poland's safeguards to democracy, have enacted a systematic plan to achieve this whilst still keeping a proportion of the population on side. The dismantling of judicial protections have allowed PiS to exert increasingly authoritarian influence over the country, paving the way for attacks on human rights to be accepted both legislatively and judicially. For example, the reforms of the Constitutional Tribunal subjected it to increased executive influence, resulting in the extension of the conscious clause, and the new abortion restrictions.

PiS have also been successful in using the populist technique of demonising the other to destroy trust in the judicial system and sitting judges, as well as to paint certain groups and ideals as a threat to traditional Polish values. This has been effective in positioning the CoE as a threatening presence, and thus Poland's obligations to it as a danger to the state. In this way the government has managed to disguise its activities and ensure support as it presents itself as a beacon of stability and tradition in a world of chaos and change.

Analysing Poland's obligations as a member state of the Council of Europe showed how far Poland has deviated from its previous liberal democratic standing when it first joined the CoE in 1991. This also provides a bleak glimpse into what PiS' plans are for the future. Some of the attacks on CoE values discussed above happened in recent months, and so the continuing presence of the threat to both human rights and the Rule of Law shows that PiS are not done with their reformation of Poland; it is arguably that they will continue to breach their obligations and ignore what is expected of them. They have already followed many of the autocratic techniques used in Hungary, and appear to be joining it in being a miscreant CoE state. This has resulted in Poland becoming a member of the CoE in name only, failing to implement what truly makes a CoE state: adherence to Democracy, Human Rights, and the Rule of Law.

This finally begs concern about what the future holds for Poland in the Council of Europe. If the state is not adhering to its obligations then the Council has justification to penalise or expel it. We saw that the CoE Statute provides the Council with the ability to take away states voting rights, and in extreme measures, request them to leave. This scenario fits the requirements for such action as Poland has consistently violated their obligations under article 3 of the statute. The Council has consistently paid special attention to Poland,

⁸⁹ Wigura and Kuisz (no 83)

with a visit from the Commissioner, endless reports, and recently the creation of a monitoring committee, all of which were discussed above. It is evident that having a state within the institution that flagrantly disregards its obligations does not reflect well on its success and its ability to hold states to the values they have signed up to. A state has never been expelled by the Council, so utilising this measure would be a historic move. For Poland it would signify the end of a relationship with western democracy and values. Somehow however, it seems like this would be of no concern to its ruling government, perhaps it would simply provide them with a more effective 'other' to justify furthering their authoritarian populist agenda.

Bibliography

- The Act on Counteracting Domestic Violence 2005 (PL)
- Ash L, 'Inside Poland's LGBT-free zones' (BBC News, 21 September 2020) <<https://www.bbc.co.uk/news/stories-54191344>> accessed 20 January 2021
- BBC, 'Poland's tussle over abortion ban' (BBC, 6 October 2016) <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-37449903>> accessed 12 February 2021
- Bretan J, 'New domestic violence law in Poland to immediately remove perpetrators from the home' (Notes from Poland, 4 May 2020) <<https://notesfrompoland.com/2020/05/04/new-domestic-violence-law-in-poland-to-immediately-remove-perpetrators-from-the-home/>> accessed 4 December 2020
- The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 'Women's sexual and reproductive health and rights in Europe' Issue Paper (December 2017)
- 'Report Following Her Visit to Poland from 11 to 15 March 2019' (28 June 2019) CommDH(2019)17
- 'Submission by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Rule 9.4 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in the cases of Tysi c v. Poland (application no. 5410/03, judgment of 20 March 2007); R. R. v. Poland (application no. 27617/04, judgment of 26 May 2011); P. and S. v. Poland (application no. 57375/08, judgment of 30 October 2012)' (Rule 9 Submission) (27 January 2020) CommDH(2020)3
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (ECHR) articles 8 and 3
- The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (adopted 11 May 2011 entered into force 1 August 2014) CETS No.210 (Istanbul Convention)
- Council of Europe, 'Poland should not withdraw from the Istanbul Convention, says Secretary General' (Newsroom, 26 July 2020) <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general>> accessed 22 November 2020
- '70 years of the European Convention on Human Rights' (European Court of Human Rights) <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/70yearsConvention&c=>> accessed 5 January 2021
- Dunja Mijatovi c to Tomasz Grodzki (Letter) (9 January 2020)
- (@ComissionerHR), 'Today's Constitutional Court ruling creates a worrying gap in the functioning of the Ombudsman institution in-btw terms and the protection of #humanrights in #Poland. A successor must urgently be selected fully respecting the Polish Constitution and law & international standards.' (15 April 2021) < <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1382604164006604808>> accessed 10 May 2021
- DW, 'Poland elects controversial judges to constitutional court' (Dw.com, 22 November 2019) <<https://p.dw.com/p/3TZRL>> accessed 5 January 2021
- European Commission, 'Poland Population: Demographic Situation, Languages and Religions' (EURYDICE, 4 March 2021) <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-56_en> accessed 4 December 2020
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Rule of Law Checklist' (18 March 2016) CDL-AD(2016)007rev
- 'Poland Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal' (14 October 2016) CDL-AD(2016)026
- Exelgyn, 'European Data' (Abortreport.eu) <<https://abort-report.eu/europe/>> accessed 12 February 2021

- Fomina J and Kucharczyk J, , 'The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland' (2016) 27(4) *Journal of Democracy* < <https://muse.jhu.edu/article/633752>> accessed 22 November 2020
- Grans L, 'The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence' (2018) 18(1) *Human Rights Law Review* < <https://academic.oup.com/hrlr/article/18/1/133/4857380?login=true>> accessed 4 December 2020
- Grimmark v Sweden, 43726/17 (ECtHR, 11 February 2020)
- Gwiazda A, 'Right-wing populism and feminist politics: The case of Law and Justice in Poland' (2020) 1(16) *International Political Science Review* < <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512120948917>> accessed 23 November 2020
- Halmai G and Reconnect Europe, 'Democratic Backsliding in the United States and Europe: Causes, Consequences, and Prospects' Webinar (12 May 2021)
- Jałoszewski M, 'PiS' night-time attack on the independence of the courts in Poland and on the CJEU judgment. The new bill, point by point' (Rule of Law, 13 December 2019) <<https://ruleoflaw.pl/pis-night-time-attack-on-the-independence-of-the-courts-in-poland-and-on-the-cjeu-judgment-the-new-bill-point-by-point/>> accessed 10 January 2021
- Joined Cases C585/18 A.K. v Krajowa Rada Sądownictwa and C624/18 and C625/18 CP and DO v Sąd Najwyższy [2019] C- 27/6, Opinion of Advocate General Tanchev, para 171
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [The Polish Constitution of 1997] sections 33, 47, 68, sec. 2 (Poland)
- Law and Justice, 'The government carries out tasks aimed at preventing violence' (Law and Justice, 30 July 2020) <<http://pis.org.pl/aktualnosci/rzad-realizuje-zadania-majace-na-celu-zapobieganie-przemocy>> accessed 4 December 2020
- Maczak M, 'Poland's Rule of Law Crisis: Some Thoughts' (2019) 11 *Hague Journal on the Rule of Law* < <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00117-y>> accessed 22 November 2020
- Ministry of Justice, 'A groundbreaking law to protect victims of domestic violence in Poland' (Republic of Poland, 29 November 2020) < <https://www.gov.pl/web/justice/a-groundbreaking-law-to-protect-victims-of-domestic-violence-in-poland>> accessed 4 December 2020
- Norris P, 'It's Not Just Trump. Authoritarian Populism is Rising Across the West. Here's Why' *The Washington Post* (New York, 11 March 2016) < <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/>> accessed 2 December 2020
- Oppenheim M, 'Women's rights activist charged for taking part in Polish abortion protests' (*Independent*, 11 February 2021) <<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-abortion-protests-marta-lempart-b1800915.html>> accessed 12 February 2021
- P. and S. v Poland, no. 57375/08 (ECtHR, 30 November 2012)
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 'The Functioning of Democratic Institutions in Poland' (28 January 2020) Resolution 2316
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Committee on Legal Affairs and Human Rights), 'Venice Commission's 'Rule of Law Checklist' Report (17 July 2017) Doc. 14387
- Pedziwiatr K, 'The new Polish migration policy – false start' (*Open Democracy*, 19 August 2019) < <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/the-new-polish-migration-policy-false-start/>> accessed 20 January 2021
- Sadurski W, *Poland's Constitutional Breakdown* (Oxford Scholarship Online 2019)
- Santora M, 'Poland Considers Leaving Treaty on Domestic Violence, Spurring Outcry' *The Washington Post* (New York, 27 July 2020) < <https://www.nytimes.com/2020/07/27/world/europe/poland-domestic-violence-treaty.html>> accessed 2 December 2020
- Statute of the Council of Europe (adopted 1949) CETS No.001
- Topidi K, 'Religious Freedom, National Identity, and the Polish Catholic Church: Converging Visions of Nation and God' (2019) 10 *European Centre for Minority Issues* <<https://www.mdpi.com/journal/religions>> accessed 1 July 2022
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry [The Doctor and Dentist Professions Act of 1996] (Dz.U. 1997 Nr 28 Poz. 152)
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. [The Family Planning Human Embryo Protection and Conditions of Permissibility of Abortion Act of 1993] (Dz.U. 1993 Nr 17 Poz. 78)

- Walsh A, 'What are Poland's controversial judicial reforms?' (Dw.com, 5 November 2019) <<https://www.dw.com/en/what-are-polands-controversial-judicial-reforms/a-51121696>> accessed 5 January 2021
- Wigura K and Kuisz J, 'Poland's abortion ban is a cynical attempt to exploit religion by a failing leader' (Guardian, 28 October 2020) <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/oct/28/poland-abortion-ban-kaczynski-catholic-church-protests>> accessed 12 February 2021
- Wojnicka K, 'Masculist Groups in Poland: Aids of Mainstream Antifeminism' (2016) 5(2) International J for Crime, Justice, and Social Democracy < <https://www.crimejusticejournal.com/article/view/802> > accessed 22 November 2020
- Wyrok [judgment] TK [Constitutional Tribunal] z [of] October. 7, 2015, K 12/14 (OTK ZU 9A/2015)
--April. 15, 2021, K 20/20
- Zalan E, 'Polish Court Pushes out Critical Ombudsman' EU Observer (Brussels, 16 April 2021) <<https://euobserver.com/democracy/151564>> accessed 10 May 2021
- Zinonos P, 'The independence of the disciplinary chamber of the Polish Supreme Court or how to forget about discipline' (European Law Blog, 2 December 2019) <<https://europeanlawblog.eu/2019/12/02/the-independence-of-the-disciplinary-chamber-of-the-polish-supreme-court-or-how-to-forget-about-discipline/>> accessed 5 January 2021

აითან ჰაჭივა¹
ნინო ჯავახიშვილი²

ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაცია საქართველოში

აბსტრაქტი

ეთნიკური უმცირესობების სოციალური ინტეგრაცია არსებითად მნიშვნელოვანია ყოველი დემოკრატიული ქვეყნისთვის. საქართველოსთვის, რომელიც ეთნიკურად მრავალფეროვანი ქვეყანაა და უპირველეს პოლიტიკურ პრიორიტეტად ევროატლანტიკურ ალიანსში ინტეგრაციას ასახელებს, აგრეთვე, ასრულებს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას, უაღრესად მნიშვნელოვანია დაიცვას უმცირესობათა გენდერული თანასწორობა და ადამიანთა უფლებები. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია უმცირესობათა ჯგუფების შესწავლა, რომლებიც იდენტობის და ჯგუფის წევრობის სხვადასხვა ფაქტორის – ეთნიკურობა, რელიგია და სქესი – გადაკვეთაზე იმყოფებიან. ამ ნაშრომში ყურადღება გამახვილებულია საქართველოს აზერბაიჯანელი ქალების, ქვეყნის უმსხვილესი ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლების, რომლებიც კომპაქტურად არიან დასახლებულნი ძირითადად ქვემო ქართლის რეგიონის მარნეულის, ბოლნისის, დმანისის და გარდაბნის მუნიციპალიტეტებში, სოციალურ ინტეგრაციაზე. მეორადი წყაროებიდან მოპოვებული მონაცემების გამოყენებით, ამ ნაშრომში განიხილება მონაწილეობა, სახელმწიფო ენის ცოდნა, სოციალური ქსელები და ერთმანეთს შორის ქორწინება – უმცირესობების საზოგადოებაში ინტეგრირების ფართოდ გამოყენებადი მაჩვენებლები. როგორც გაიჩვენა, ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების საქართველოს საზოგადოებაში ინტეგრაციის დონე დაბალია. განხილულია ენდოგენური და ეგზოგენური ფაქტორები, რომლებიც პასუხს აგებენ დაბალ ინტეგრაციაზე. ნაშრომში გამოტანილია დასკვნა, რომ სოციალური ინტეგრაცია წარმოადგენს ორმხრივ პროცესს და ერთნაირად უნდა სრულდებოდეს როგორც უმრავლესობის, ასევე საკვლევი ჯგუფის მიერ.

საკვანძო სიტყვები: სქესი, საქართველო, ევროპული ინტეგრაცია, სოციალური ინტეგრაცია, ეთნიკური უმცირესობა, ინტერსექციონალობა

შესავალი

სოციალური ინტეგრაცია არის დადებითი პროცესი, რომელიც ხელს უწყობს ჰარმონიულ ურთიერთქმედებას საზოგადოებაში სხვადასხვა ჯგუფს შორის, ქალების, რელიგიური და ეთნიკური უმცირესობების ჩათვლით. სოციალურად ინტეგრირებული საზოგადოების ჩამოყალიბებას გრძელვადიანი უპირატესობები აქვს ქვეყნისთვის და ინტეგრირებადი საზოგადოებისთვის. სოციალური ინტეგრაცია აქარწყლებს შეზღუდვებს და უთანასწორობას; ზრდის დამცირებული და იზოლირებული პირების ან ჯგუფების ფასეულობას; ქმნის შესაძლებლობებს მათი სოციალურ-პოლიტიკური ჩართულობისთვის; და ხელს უწყობს კარგი და სტაბილური დასაქმების შესაძლებლობების შექმნას ტრადიციულად უმცირესობაში მყოფი ჯგუფებისა და პირებისთვის. ის, ასევე, ხელს უწყობს პოტენციალის ჩამოყალიბებას

¹ ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამის დოქტორანტი, ელექტრონული ფოსტა: aytandilanchieva@yahoo.com

² პროფესორი, დ. უზნაძის ფსიქოლოგიის ინსტიტუტის დირექტორი, მეცნიერების და ხელოვნების ფაკულტეტი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 3/5 ქაქუცა ჩოლოყაშვილის გამზირი, 0162, თბილისი, ელექტრონული ფოსტა: nino.javakhishvili.3@iliauni.edu.ge

სუსტ საზოგადოებებს შორის სიღარიბის და სოციალური იზოლაციის აღმოსაფხვრელად (Cruz-Saco, 2008: 2-3).

საქართველო არის ერთ-ერთი ყველაზე ეთნიკურად მრავალფეროვანი ქვეყანა ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს შორის. ეთნიკური უმცირესობები შეადგენენ საქართველოს მოსახლეობის 13%-ზე მეტს (Geostat, 2014: 8). დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველო ებრძოდა გარდამავალი პერიოდის გამოწვევებს დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნისთვის, ქალებისა და ეთნიკური უმცირესობების მდგომარეობის გაუმჯობესებისთვის და მათი საზოგადოებაში ინტეგრირებისთვის. ქვეყანამ, მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტების საფუძველზე, აიღო რამდენიმე ვალდებულება ქალების წინააღმდეგ დისკრიმინაციის შემცირებისთვის და ეთნიკური უმცირესობების უფლებების უზრუნველყოფისთვის.

საქართველოსთვის, რომელმაც ევრო-ატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაცია თავის ძირითად პოლიტიკურ პრიორიტეტად აქცია, არსებითად მნიშვნელოვანია უზრუნველყოს ეთნიკური უმცირესობების, მათი წარმომადგენელი ქალების ჩათვლით, ადამიანთა უფლებები, პატივისცემა და დაცვა, და მოახდინოს მათი საზოგადოებაში ინტეგრაცია. არ არსებობს საკმარისი ინფორმაცია იმ ისტორიისა და გამოწვევების შესახებ, რომელსაც აწყდებოდა საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური აზერბაიჯანული საზოგადოება აკადემიურ და პოლიტიკურ წრეებში, ისევე, როგორც ზოგადად საჯარო ასპექტებში (Zviadadze და სხვ., 2018: 1). ამ თვალსაზრისით, საჭიროა ცალკე კვლევა ქართველ აზერბაიჯანელებზე, განსაკუთრებით, აზერბაიჯანელ ქალებზე საქართველოში. სამეცნიერო ლიტერატურაში არ არის საკმარისი კვლევები ქართველი აზერბაიჯანელების, ქვეყნის უმსხვილესი ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფის, რომელიც უმეტესწილად დასახლებულია საქართველოს ქვემო ქართლის რეგიონში, თანამედროვე სოციალურ-პოლიტიკური ცხოვრების შესახებ. ნაშრომი განსაზღვრავს ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაციის დონეს საქართველოში და აანალიზებს ხელშემწყობ ფაქტორებს.

სოციალური ინტეგრაცია

სოციალური ინტეგრაცია შეიძლება განისაზღვროს, როგორც რესურსებზე წვდომის უზრუნველყოფა, მონაწილეობა და კუთვნილება. ტერმინი საკმაოდ ფართოდ არის განმარტებული და შეიძლება გამოყენებულ იქნას ნებისმიერ სოციალურ საზოგადოებაზე (როგორც მცირე სოციალურ ჯგუფებზე, ასევე, ერებზე) (Strobl, 2007). სოციოლოგიასა და ზოგიერთ სხვა სოციალურ მეცნიერებაში სოციალური ინტეგრაცია არის ტერმინი, რომელიც აღწერს ინდივიდების ან ჯგუფების (მაგ., საზოგადოების არაპრივილეგირებული ფენის წევრების, ეთნიკური ან რელიგიური უმცირესობების და ა.შ.) ინტეგრაციის პროცესს მთავარ საზოგადოებაში, ასევე, მათ უზრუნველყოფას იგივე შესაძლებლობებით, უფლებებით და სერვისებით, რასაც კეთილდღეობის სახელმწიფო გთავაზობს. უმცირესობათა ინტეგრაცია დემოკრატიული მთავრობებისა და საზოგადოების მნიშვნელოვანი სოციალურ-პოლიტიკური მიზანია, რომლებიც მხარს უჭერენ ადამიანის უფლებებსა და ღირებულებებს. სოციალური ინტეგრაცია არის მრავალგანზომილებიანი მექანიზმი, რომელიც მიზნად ისახავს მშვიდობიან თანაარსებობას ისტორიულ, სოციალურ რეალობაში, კულტურულად და ეთნიკურად განსხვავებული ინდივიდებისა და ჯგუფების ერთმანეთთან დაკავშირებით. ეს პროცესი მოიცავს ეთნოკულტურული მრავალფეროვნების საერთო პატივისცემას, რაც გავლენას არ ახდენს ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებზე და არ ემუქრება დემოკრატიულ ინსტიტუტებს (Martelli, 2019).

მოკლედ, სოციალური ინტეგრაცია არის სოციალური ჯგუფების შერწყმა და გაერთიანება. ეს ნიშნავს უმცირესობების ისეთი ჯგუფების გადაადგილებას, როგორცაა ეთნიკური უმცირესობები – საზოგადოებების მეინსტრიმში. ტოლერანტულ და ღია საზოგადოებებში, უმცირესობათა ჯგუფებს ხშირად შეუძლიათ გამოიყენონ სოციალური ინტეგრაცია, რათა მიიღონ სრული წვდომა იმ შესაძლებლობებზე, უფლებებზე და სერვისებზე, რომლებსაც სთავაზობენ ძირითადი საზოგადოების წევრებს.

ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობა

ტერმინი „ეროვნული უმცირესობა“ ბუნდოვანია, რადგან არ არსებობს მისი საყოველთაოდ მისაღები განსაზღვრება. ტერმინის განსაზღვრის დროს გათვალისწინებული უნდა იყოს, რომ არ არსებობს რაიმე სავალდებულო ან არა-სავალდებულო საერთაშორისო საკანონმდებლო დოკუმენტი, რომელიც

განსაზღვრავს, თუ რომელი კატეგორიის ჯგუფს მიეკუთვნებიან უმცირესობები საზოგადოებაში. აღსანიშნავია, რომ გაეროს სისტემაში ზოგადად მიღებული ტერმინი არის „ეთნიკური უმცირესობა“, ხოლო ევროპის საბჭოს სისტემაში კი ამ ჯგუფის წევრებს უწოდებენ ეროვნულ უმცირესობებს.

ვინაიდან საერთაშორისო ხელშეკრულებაში არ არსებობს უმცირესობის ფართოდ შეთანხმებული, ნათლად ფორმირებული კონცეფცია, მკვლევრების მიერ გაზიარებულია მრავალი მიდგომა. გაერთიანებული ერების უმცირესობების შესახებ დეკლარაციის 1-ლი მუხლი ეხება უმცირესობებს ეროვნულ / ეთნიკური, ლინგვისტიკური, კულტურული და რელიგიური იდენტობის საფუძველზე. ვენეციის კომისიის მიერ შემოთავაზებულ განსაზღვრებაში ეთნიკური უმცირესობა განისაზღვრება, როგორც:

ჯგუფი, ხომდის ხაოფენობაც უფხო მციხეა, ვიდეხ სახედმწიფოს დანახჩენი მოსახლეობის, და ხომდის წევხებს, ხომდებიც წახმოადგენენ სახედმწიფოს მოქადაქეებს, აქვთ დანახჩენი მოსახლეობისგან განსხვავებული ეთნიკური, ხედიგიური ან დინგვისტიკური მახასიათებლები და მათ ამოძხავეთ თავიანთი კუდგუხის, ტხადიციების, ხედიგიის ან ენის დაცვის სუხვიდი.

ეთნიკური აზერბაიჯანელები მჭიდროდ არიან დასახლებულნი საქართველოს ქვემო-ქართლის რეგიონის სასოფლო რაიონებში, წარმოადგენენ ქვეყნის უმსხვილესი ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობის ჯგუფს. 2014 წლის ოფიციალური აღწერის თანახმად, საქართველოში ცხოვრობს 233,024 ეთნიკური აზერბაიჯანელი.

აზერბაიჯანელები საქართველოში კომპაქტურად არიან დასახლებულნი ქვეყნის სამხრეთ-აღმოსავლეთ ნაწილში. ქვემო ქართლის რეგიონის მარნეულის, ბოლნისის, დმანისის და გარდაბნის რაიონების მოსახლეობის უმეტესობა ეთნიკური აზერბაიჯანელია. ასევე, არსებობს აზერბაიჯანული სოფლები ქვემო ქართლის რეგიონის თეთრწყაროს და წალკის რაიონებში. აზერბაიჯანელი მოსახლეობის მნიშვნელოვანი რიცხვი არის კახეთშიც, შიდა ქართლში და მცხეთა-მთიანეთის რეგიონებში, საქართველოს აღმოსავლეთით, ქვემო ქართლის რეგიონის ცენტრალურ ქალაქ რუსთავში, და ასევე, დედაქალაქ თბილისში (Valehoğlu, 2005: 4-8).

გენდერი

გენდერში იგულისხმება ის როლები და ქცევები, რომლებიც მიეწერება ქალებს და კაცებს საზოგადოებაში (Little და სხვ., 2014: 370). სოციალური გენდერული როლი შედგება ისეთი სტერეოტიპებისგან, რომლებიც ქალებისგან მოელიან, რომ ისინი უნდა იყვნენ დედები, ქალიშვილები, მომვლელები და „სუსტი სქესი“. კრიტერიუმები მამაკაცებისთვის განსხვავდება და დაკავშირებულია მამაკაცების, როგორც მარჩენალების, დამცველების, გადანყვეტილების მიმღებების და „ძლიერი სქესის“ აღქმასთან (Abrahamyan და სხვ., 2019: 60).

საყოფაცხოვრებო შრომის ტრადიციული დანაწილება კავკასიაში აზუსტებს მამაკაცის, როგორც გადანყვეტილების მიმღებთა და მარჩენალთა პოზიციას, ხოლო ქალის მოვალეობაა ოჯახის ყველა წევრზე ზრუნვა, განსაკუთრებით, ბავშვის მოვლისა და საყოფაცხოვრებო ამოცანების სფეროებში. ეს ვალდებულებები ზღუდავს ქალებს მათ პირად ცხოვრებაში და უმეტეს სიტუაციებში ზღუდავს მათ შესაძლებლობებს პროფესიული წინსვლისა და საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში (Aliyeva, 2020; Mandl, 2011).

საქართველოში ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალები ხშირად აღმოჩნდებიან საზოგადოების ყველაზე სუსტ წევრებად ისტორიულად დისკრიმინირებული სქესისა და ტრადიციული და რელიგიური ფაქტორების ორმაგი ტვირთის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ კავკასიაში ქალებსა და მამაკაცებს აქვთ სხვადასხვა როლი რელიგიური ფაქტორების გამო, გენდერული როლის მკაცრმა დაყოფამ, რაც ტიპურია მუსულმანური საზოგადოებებისთვის, ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალები რთულ სიტუაციაში ჩააყენა. ეს ფაქტი, ასევე, აისახება გამოკვლევული ჯგუფის ქართულ საზოგადოებაში ინტეგრაციაზე.

ინტერსექციონალიზმის თეორია

1989 წელს კიმბერლი კრენშავმა წამოაყენა ინტერსექციონალიზმის თეორია, რაც გულისხმობს, რომ ადამიანებს ხშირად ავიწროებენ სხვადასხვა მიზეზის გამო, როგორცაა რასა, კლასი, სქესი, სექსუა-

ლური ორიენტაცია, რელიგია და სხვა იდენტობები (Crenshaw, 1989). ვინაიდან ეს თეორია თავდაპირველად აღინიშნა, როგორც ფემინისტების თეორია, მოგვიანებით ის გაფართოვდა ქალების შევიწროების განმარტების მიღმა. შემდეგ ის გამოიყენეს დისკრიმინაციის აღწერისას საზოგადოების ყველა სეგმენტში. ინტერსექციური ფემინიზმი არის ფემინიზმის ნაწილი, რომელიც გვიამბობს, თუ როგორ კვეთს დისკრიმინაციის სხვადასხვა ასპექტი სოციალურ და პოლიტიკურ იდენტობაში სქესს. მიუხედავად იმისა, რომ კრენშოუ წერდა შეერთებულ შტატებში გარიყულ ქალებზე, ეს თეორიული ჩარჩო ასევე შეიძლება გამოყენებულ იქნას უნივერსალურად. პატრიცია ჰილ კოლინზმა წამოაყენა თეორია, რომ ჩვენ ყველა ვარსებობთ დომინირების მატრიცაში, სადაც ჩვენი გამოცდილება განისაზღვრება სქესის, რასის, კლასის, ასაკისა და რელიგიური სტრუქტურების მიხედვით (Collins, 1990).

ინტერსექციონალიზმა თეორიული ჩარჩოა იმის გასაგებად, თუ როგორ არის კომბინირებული პიროვნების სოციალური და პოლიტიკური იდენტობა (მაგ. სქესი, კლასი, რასა, ეთნიკური წარმოშობა და რელიგია) დისკრიმინაციული და პრივილეგირებული რეჟიმების ჩამოყალიბებისთვის. ის განსაზღვრავს უპირატესობებს და ნაკლოვანებებს, რომელსაც გრძნობენ ადამიანები სხვადასხვა ფაქტორის კომბინაციის გამო (Bowleg, 2012). ამ კონტექსტში, საქართველოს ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალები ხასიათდებიან სხვადასხვა ფაქტორის გადაკვეთით, როგორცაა სქესი, *ხედიგია*, და *ეთნიკური წახმოშობა*. ეს გადაკვეთა ართულებს მათ მდგომარეობას და როგორც ჰენკინსკი და კრიშტოფერსენი (Hankinsky & Christoffersen, 2008) აღნიშნავენ, იწვევს მეტ გართულებას მკვლევრებისათვის, რომლებსაც სურთ გამოიკვლიონ ეს და მსგავსი ჯგუფები.

ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაციის ინდიკატორები საქართველოში

ლიტერატურაში ეთნიკური უმცირესობების სოციალური ინტეგრაციის დონის გაზომვისთვის ზოგადად გამოიყენება შემდეგი ინდიკატორები:

მონაწილეობა – ნიშნავს სოციო-პოლიტიკურ აქტივობებზე წვდომას და ჩართვას პოლიტიკურ პარტიებში, კლუბებში, ხმის მიცემის პროცესში, სპორტში და სხვ. ინტეგრაცია მოიცავს ადამიანებს სხვადასხვა ჯგუფიდან სხვადასხვა ღონისძიებებში – სპორტი, უნივერსიტეტის კლასები, პოლიტიკური აქტივობა და ა.შ. ეს ყველაფერი განიხილება, როგორც ინტეგრაციის არსებობის მტკიცებულება. ასეთი თვალსაზრისის ძირითადი აზრი არის ის, რომ თუ საზოგადოება ინტეგრირებულია, ხალხი თანაბრად და რაიმე შეზღუდვების გარეშე მიიღებს მონაწილეობას მიმდინარე ღონისძიებებსა და გართობაში (Ager და სხვ., 2008: 180).

საქართველოში საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის დონე დაბალია. ეს ფაქტი განსაკუთრებით აშკარაა უმცირესობების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობისას და საჯარო ორგანოებში და სამთავრობო დაწესებულებებში წარმომადგენლობისას (Kakhishvili, 2018: 5). წინა წლებში წამოწყებული რამდენიმე პროგრამისა და ინიციატივის მიუხედავად, რომელიც მიმართული იყო ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ ცხოვრებაში ინტეგრირებისკენ, ამ მიმართულებით არ იქნა მიღწეული რაიმე მნიშვნელოვანი პროგრესი (სახალხო დამცველის ოფისი, 2018: 244). ამჟამად, ეროვნული უმცირესობიდან პარლამენტის მხოლოდ სამი წევრია ეთნიკური აზერბაიჯანელი, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ჯგუფი წარმოადგენს ქვეყნის უმცირესობების უმსხვილეს ჯგუფს (საქართველოს პარლამენტი, 2021). ამ თანამდებობის პირთა პარლამენტში ყოფნის მიუხედავად, ეთნიკური აზერბაიჯანელები ჯერ ისევ არასაკმარისად არიან წარმოდგენილნი საქართველოს მთავრობის თითქმის ყველა – როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ- დონეზე. დღემდე არც ერთი ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალი არ ყოფილა საქართველოს პარლამენტის წევრი.

ქვემო ქართლის რეგიონში, სადაც ცხოვრობს აზერბაიჯანელების უმეტესობა, ქალების პოლიტიკური ჩართულობის დონე ძალიან დაბალია. თითქმის არ არსებობენ აზერბაიჯანელი ქალი-წარმომადგენლები რეგიონულ დონეზე. ექსპერტების შენიშვნების და ქვემო ქართლში ჩატარებული კვლევების მიხედვით, რეგიონში ყოველთვის არსებობდა დიდი განსხვავება პოლიტიკურ ჩართულობაში მამაკაცებსა და ქალებს შორის. ასევე, დადგინდა, რომ პოლიტიკისადმი საერთო ინტერესის ნაკლებობა არის უფრო ქალებში, ვიდრე მამაკაცებში (Kachkachishvili და სხვ., 2012: 17).

ყველა ეს ფაქტორი ქმნის მნიშვნელოვან დაბრკოლებას ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების საქართველოს სოციალურ – პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობისთვის.

ენა — სახელმწიფო ენის ცოდნა ყოველთვის განისაზღვრება, როგორც ინტეგრაციის პროცესის უმთავრესი პირობა (Ager და სხვ., 2008: 182). ის ზრდის სახელმწიფო ენის უფრო მაღალ დონეზე გაგების, ადგილობრივ ადამიანებთან კომუნიკაციის და მათი კულტურის გაგების შანსს.

კვლევები მიუთითებს, რომ ენის ბარიერი არის ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე პრობლემა, რომელიც ზემოქმედებას ახდენს უმცირესობების ინტეგრაციაზე საქართველოს საზოგადოებაში (Gabunia, 2014: 10; Kahraman, 2021: 315). ზოგადად, საქართველოში, ეთნიკურმა აზერბაიჯანელებმა კარგად არ იციან სახელმწიფო ენა, რაც ართულებს მათ ჩართულობას ქვეყნის სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში, შვეინროებულად აგრძნობინებს მათ თავს, შეუძლებელს ხდის მათ წარმომადგენლობას პარლამენტში და რეგიონალურ მუნიციპალიტეტებში და უარყოფით ზემოქმედებას ახდენს მათ ეკონომიკურ სიტუაციაზე საჯარო სექტორში სამსახურის შანსის შემცირებით (Yilmaz და სხვ., 2016: 256, 258). სახელმწიფო ენის ასეთი მწირი ცოდნის პარალელურად, განათლების დაბალი დონეც მოიხსენიება, როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელსაც განიცდის ეთნიკურად აზერბაიჯანული საზოგადოება (Kahraman 2021: 315), და რომელიც ხელს უშლის მათ ინტეგრაციას.

საქართველოში ეთნიკურად აზერბაიჯანელი საზოგადოება, უპირველეს ყოვლისა, აზერბაიჯანულ ენაზე მეტყველებს. ათწლეულის წინ, ქართულ, ანუ სახელმწიფო ენაზე, ან ძალიან მცირე რაოდენობით, ან საერთოდ არ მეტყველებდნენ. 2008 წლამდე, სხვა ეთნიკური უმცირესობების ჯგუფებთან შედარებით, ქართული ენის უცოდინარი აზერბაიჯანელების რიცხვი მაღალი იყო (UNAG, ანგარიში 2008: 38). თუ საბჭოთა კავშირის დროს საქართველოში მცხოვრები აზერბაიჯანელები საუბრობდნენ ორ ენაზე, ანუ მშობლიურ აზერბაიჯანულ და რუსულ ენაზე (ხანდახან სამ ენაზეც კი), ამ ეთნიკური ჯგუფის ბევრი წარმომადგენელი, განსაკუთრებით თაობა, დაბადებული საბჭოთა პერიოდის ბოლო წლებში და დამოუკიდებლობის ადრეულ წლებში, გახდა მონოლინგვური, ვინაიდან ახალგაზრდა თაობამ საკმარისად არ იცოდა რუსული ენა საბჭოთა კავშირის დაშლის გამო.

სოციალური კავშირები — ეხება კავშირებს, რომელსაც უმცირესობის წარმომადგენლები ამყარებენ უმრავლესობის ჯგუფში შემავალ საზოგადოებასთან. ისინი იზომება უმრავლესობის ჯგუფის მეგობრებთან ურთიერთობის სიხშირით. Wuthnow და სხვ., (2003: 652-653) ვარაუდობენ, რომ ინტეგრაციის პრობლემები წარმოიქმნება უმცირესობების მახასიათებლებიდან და უმცირესობასა და უმრავლესობას შორის ურთიერთობებიდან.

ოსეფაშვილის კვლევა (2013: 2) ქართველების სომხებთან (მეორე უმსხვილესი ეთნიკური უმცირესობა საქართველოში) და ეთნიკურ აზერბაიჯანელებთან ურთიერთობის საკითხზე აჩვენებს, რომ სოციალური კავშირები ქართველებსა და ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს შორის სუსტია, და ქართველები სომხებს უკეთ იცნობენ, ვიდრე ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს. ეს შეიძლება გამოწვეული იყოს რამდენიმე ფაქტორით. ეთნიკურ ქართველებსა და ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს შორის სუსტი სოციალური კავშირის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი არის ეთნიკური აზერბაიჯანელების კომპაქტური დასახლება. ვერვურთისა და სხვების (Vervoort et al. 2011: 624-625) თანახმად, უმცირესობების ეთნიკური სიმჭიდროვე არსებითი ფაქტორია, რომელიც ზემოქმედებას ახდენს ეთნიკური უმცირესობების სოციალურ ინტეგრაციაზე. ეთნიკურად სეგრეგირებული სამეზობლოები განიხილება, როგორც მნიშვნელოვანი დაბრკოლება ეთნიკური უმცირესობის ინტეგრაციისთვის. სოციალური კავშირები უმრავლესობის და უმცირესობის ჯგუფებს შორის ნაკლებად ხშირია ეთნიკურად მჭიდროდ დასახლებულ რეგიონებში (Gijssberts და სხვ., 2007: 807). ეთნიკური დასახლება იწვევს იგნორირებას და მარგინალიზაციას, და ამით ახდენს სოციალური ინტეგრაციის პრევენციას. ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს ნაკლები კონტაქტი აქვთ ეთნიკურ ქართველებთან აზერბაიჯანის, ძირითადად სამხრეთ-აღმოსავლეთით, საზღვრებთან მიმდებარე სოფლებში მათი მჭიდროდ დასახლების გამო.

უხთიეხთ-ქოხწინება — არის სოციალური ინტეგრაციის დონის კიდევ ერთი ინდიკატორი, რომელიც განსაზღვრავს უმცირესობისა და უმრავლესობის ჯგუფების წევრებს შორის ურთიერთ-ქორწინების დონეს.

ურთიერთ-ქორწინება აზერბაიჯანელებსა და ქართველებს შორის თითქმის არ არსებობს. *ენდოგამია* ან *შიდა ქოხწინება* — ქორწინება გარკვეულ სოციალური ჯგუფის, კასტის ან ეთნიკური ჯგუფის შიგნით, სხვების უარყოფა იმის გამო, რომ ისინი არ გამოდგებიან ქორწინებისთვის ან სხვა ახლო პირადი ურთიერთობებისთვის – ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა ქართველი აზერბაიჯანელებით დასახლებულ რეგიონებში. შერეული ქორწინების ნაკლებობა, ასევე, აბრკოლებს აზერბაიჯანული მოსახლეობის ინტეგრაციას, და, შესაბამისად, ოჯახურ კავშირებს აზერბაიჯანელებსა და ქართველებს

შორის მუსულმანური საზოგადოებისა შიგნით რელიგიური აკრძალვის გამო (Sikharulidze და სხვ., 2016: 77). ქორწინება ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს და სხვა ეროვნებებს შორის უაღრესად იშვიათია (სანიკიძე 2018: 252). სოციო-ეკონომიკური საკითხებისა და პოლიტიკური ურთიერთობების ყოველწლიურ კვლევაში, რომელიც ტარდება კავკასიის სამეცნიერო კვლევითი რესურს ცენტრის მიერ (CRRC), ძალიან ცოტაა ეთნიკური აზერბაიჯანელი ქალების რიცხვი, რომლებიც თანახმანი არიან დაქორწინდნენ ქართველებზე (2%), იგივე ეთნიკურობისა და რელიგიის მამაკაცებთან შედარებით (92% აზერბაიჯანელები, 64% თურქები). იგივე კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ აზერბაიჯანელ ქალებთან შედარებით, ქართველი ქალების 27% თანახმაა გათხოვდეს საქართველოში მცხოვრებ აზერბაიჯანელზე (კავკასიის ბარომეტრი, საქართველო 2019).

ყველა ამ ინდიკატორების გათვალისწინებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების ქართულ საზოგადოებაში ინტეგრაციის დონე დაბალია.

საქართველოში ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაციის ბარიერები

ზემოთგანხილული ბარიერები გამომდინარეობს *ეგზოგენური* და *ენდოგენური* მიზეზებიდან/ფაქტორებიდან:

ეგზოგენური ან *ენდოგენური* ფაქტორები საერთოა ყველა ჯგუფისთვის ქვეყანაში, ესენია: ადმინისტრაციული სისტემა, კანონთა სისტემა და სხვ. ამის საპირისპიროდ, *ენდოგენური* ან *შიდა* ფაქტორები წარმოადგენენ შიდა ბარიერს, რომელსაც აწყდება ჯგუფი თავის საზოგადოებაში.

ეგზოგენური, ანუ გარე ფაქტორები

ადამიანთა უფლებების პატივისცემა, უმცირესობების უფლებების ჩათვლით, წარმოადგენს ევროკავშირისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების ერთ-ერთ მთავარ ფასეულობას. დასავლეთთან ინტეგრაციის გზაზე საქართველო გახდა რამდენიმე საერთაშორისო ხელშეკრულების მხარე, რომლის თანახმადაც ქვეყანამ აიღო საერთაშორისო და ეროვნული ვალდებულებები უმცირესობის უფლებებთან დაკავშირებით. ევროსაბჭოში შესვლის შემდეგ, საქართველოს დაეკისრა ვალდებულება, შექმნას სამართლებრივი სტრუქტურა ადამიანთა უფლებების და უმცირესობათა უფლებების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, კერძოდ, „ეროვნული უმცირესობების შესახებ ჩარჩო კონვენციის“ (FCNM) საფუძველზე. 2008 წელს შეიქმნა რეინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა (ამჟამად ეწოდება შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი); მას დაევალა ეროვნული უმცირესობების ინტეგრაციისკენ მიმართული პოლიტიკის შესრულება.

რაც შეეხება გენდერულ თანასწორობას, დამოუკიდებლობის პირველივე წლებიდან ქვეყანამ მიიღო კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW, 1994). ის გახდა პეკინის პლატფორმის ხელმომწერი მხარე (BFPA, 1995). ეროვნული კანონმდებლობის სქემაში თვალსაჩინოა გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების უზრუნველყოფისკენ მიმართული პოლიტიკური სტრუქტურები და პროცესები, ინიციატივები ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციისთვის და რეაგირებისთვის, ასევე, გენდერ-დადებითი ცვლილებები შრომის კოდექსში, ანუ CEDAW და BPFA -ს შესაბამისად აღებული ვალდებულებების შესრულება (Brody, 2018: 6).

საქართველო შეუერთდა გაეროს „მდგრადი განვითარების მიზნების“ დღის წესრიგს 2015 წელს, დაიწყო აქტიური მუშაობა, რათა შესაძლებელი ყოფილიყო დღის წესრიგის წარმატებით აღსრულება პრიორიტეტული მიზნებისა და ვალდებულებების განსაზღვრით. მე-5 მიზანი, რომელიც მიზნად ისახავს „გენდერული თანასწორობის მიღწევას და ყველა ქალისა და გოგონას გაძლიერებას“, პრიორიტეტულია საქართველოს მთავრობის მიერ (ბახტურიძე და სხვ., 2017: 4). გარდა ამისა, 2017 წელს ქვეყანამ მოახდინა ოჯახში ძალადობისა და ქალთა მიმართ ძალადობასთან ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება.

საქართველოში, ასევე, ეროვნული კანონმდებლობის მოდიფიკაციაც განხორციელდა გენდერული თანასწორობის კანონის მიღებით (2010), რომლის მიზანიც იყო საჯარო ცხოვრების ყველა ასპექტში დისკრიმინაციის დაუშვებლობის უზრუნველყოფა, ადეკვატური პირობების ჩამოყალიბება მამაკაცებისა და ქალების მიერ თანასწორი უფლებებით, თავისუფლებებით და შესაძლებლობებით სარგებ-

ლობისთვის, სქესზე დაფუძნებული ყველა ტიპის დისკრიმინაციის შემცირებისა და შემსუბუქების ხელშეწყობისთვის; ხოლო დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კანონის (2014) განისაზღვრა, რომ ამ სამართლებრივი აქტის მიზანია დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრა და თანაბარი დაცვის უზრუნველყოფა ყველასთვის-ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის, მათი ეთნიკურიობის, ენის, სქესის, რელიგიის, ეროვნული ან ეთნიკური წარმოშობის და სხვა მახასიათებლების მიუხედავად.

თუმცა, ბუჯიაშვილის მიხედვით, მართალია, მთელი რიგი რეფორმები განხორციელდა უმცირესობის მართვის ინსტიტუციურ პოლიტიკაში, პოლიტიკის ეფექტურობაზე ზემოქმედება მოახდინა არასათანადო ფინანსურმა უზრუნველყოფამ, რომელიც მთავრობამ შესაბამისი პოლიტიკის აღსრულებისთვის გამოყო. ეთნიკური უმცირესობების უსაფრთხოებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის პოლიტიკის განსაზღვრული პრიორიტეტიზაცია არ არის ასახული საბიუჯეტო დონეზე ფინანსურ უზრუნველყოფაში. ამჟამად, ისევე, როგორც წინა წლებში, ბევრი სამთავრობო ვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის შესრულება დამოკიდებულია უცხოურ დახმარებაზე (Bujiaashvili, 2018: 161).

საქართველო ოფიციალურად განაგრძობს მულტიკულტურული პოლიტიკის განხორციელებას, რომელიც აღიარებს სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფის როლს ქვეყნის განვითარებაში. ეს მიდგომა ხაზგასმულია 2015 წელს 5 წლიან სამოქმედო გეგმასთან ერთად მიღებულ სამოქალაქო თანასწორობის და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიაში. უმცირესობების ჩართვა საჯარო ცხოვრებაში, მათთვის თანაბარი სოციალური და ეკონომიკური შესაძლებლობების, ხარისხიან განათლებაზე დაშვების უზრუნველყოფა და ქართული ენის ცოდნის გაუმჯობესება უმცირესობას შორის, მათ მშობლიურ ენასთან ერთად, ასევე, უმცირესობათა კულტურის დაცვა, წარმოადგენს პოლიტიკის საკვანძო მიზნებს.

ევროკავშირი ხელს უწყობს საქართველოს უმცირესობათა პოლიტიკას ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობის კონტექსტში და განიხილავს მას, როგორც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილს. მართლაც, გენდერული თანასწორობის და უმცირესობების უფლებების ხელშეწყობა არის როგორც ასოცირების შეთანხმებაში, ასევე, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში (VLAP) როგორც პოლიტიკური დიალოგის ერთ-ერთი მიზანი, რომელიც მიმართულია ადამიანთა, უმცირესობების ჩათვლით, უფლებების დაცვის უზრუნველყოფისკენ. ასოციაციის დღის წესრიგი და VLAP წარმოადგენენ ძირითად ინსტრუმენტებს, რომლებშიც მითითებულია საქართველოს ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების მიზნები და ორიენტირები. უმცირესობათა უფლებების მხრივ, ისინი პრიორიტეტს ანიჭებენ გაეროს (UN) და ევროსაბჭოს (CoE) დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე მიმართული სათანადო დოკუმენტების ხელმოწერას, რატიფიცირებას და დანერგვას. მეტიც, 2021-2027 წლების ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი პირდაპირ მოუწოდებს გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესებას, სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში სამართლიანი მოპყრობის უზრუნველყოფას და ყველა სოციალური ჯგუფის ადამიანების უფრო მეტი ინტეგრაციისა და შემწყნარებლობის წახალისებას. თანაბარი მოპყრობა და ანტი-დისკრიმინაცია, ასევე, წარმოადგენდა VLAP-ის ძირითად აქცენტს უმცირესობათა უფლებების სფეროში, ვინაიდან მისი მიზანია გამგზავრო დოკუმენტებთან თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფა და გამჭვირვალობა საქართველოს მოქალაქეობის მიღების პროცესში.

Le Grix (2020), ხაზს უსვამს უმცირესობათა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების სათანადოდ გადაწყვეტის აუცილებლობას ევროკავშირის საქართველოსთან ურთიერთობის კონტექსტში, და ამტკიცებს, რომ ასოციაციის ინსტრუმენტებში ინტეგრაციის კომპონენტს არასაკმარისი ყურადღება ექცევა. უმცირესობათა ინტეგრაციის ძალისხმევა, განსაკუთრებით, ბილინგვურ განათლებაში, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, სამოქალაქო, პოლიტიკური და კულტურული ჩართულობა – ეს არის უმცირესობათა უფლებების არსებითი ელემენტები. შესაბამისად, ევროკავშირმა მათ უნდა შეხედოს, როგორც საფუძველს საქართველოს დემოკრატიისა და ადამიანთა უფლებების განვითარებისთვის (Le Grix, 2020: 3).

მეცნიერები აცხადებენ, რომ პოლიტიკური ნებისა და საჭირო მატერიალური სახსრების ნაკლებობა არსებით როლს თამაშობს იმის გადაწყვეტაში, სრულდება თუ არა, ან როგორ სრულდება საქართველოში უმცირესობათა დაცვის არსებული პოლიტიკა (Storm, 2019: 20; Kadagishvili, 2019: 34). ასევე, აღსანიშნავია, რომ დღესდღეობით საქართველოში უმცირესობათა განათლებისთვის მასწავლებლების ნაკლებობა, პლურალისტურ-ინტეგრაციული განათლების მოდელი, ეთნიკური უმცირესობების ჯგუფების გაუცხოება და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხები იწვევს ფუნდამენტურ პრობლემებს სხვადასხვა ასპექტში. გარდა ამისა, ქვემო-ქართლის მოსახლეობისთვის არ არის ხელმისაწვდომი

საგანმანათლებლო და კულტურული დაწესებულებები (Gelovani და სხვ., 2017: 1799). ქვეყანაში უმრავლესობა-უმცირესობის ურთიერთობების სხვადასხვა სქემაზე ზეგავლენას ახდენს ეს გამოწვევები, საზოგადოების განწყობა და საქართველოს სახელმწიფოში არსებული ფინანსური სირთულეები.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ენაში არაკომპეტენტურობა ფართოდ არის მითითებული, როგორც გამოკვლეული ჯგუფის დაბალი ჩართულობის დონის მიზეზი, მაშინაც კი, როდესაც უმცირესობებმა კარგად იციან ქართული ენა, რჩება სამოქალაქო და პოლიტიკურ ჩართულობასთან დაკავშირებული პრობლემები.

ინფორმაციის ნაკლებობა მითითებულია, როგორც ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც ზღუდავს უმცირესობის ქალებისთვის მომსახურეობის ხელმისაწვდომობას. კანონის არცოდნა, ასევე, ქალთა უფლებებისა და შესაძლებლობების შესახებ ინფორმაციის არქონა ხელს უშლის მათ თავიანთი ნამდვილი ფასეულობისა და სიძლიერის სრულად აღქმაში. სამართლებრივი განათლების/საკანონმდებლო ცოდნის ნაკლებობა ამ ჯგუფს საკუთარი უფლებების ცოდნის გარეშე ტოვებს.

ეთნიკური აზერბაიჯანელი ქალების ქართულ საზოგადოებაში დაბალი ინტეგრაციის ერთ-ერთი მიზეზია მათი განათლება. უმცირესობათა ენაზე ფუნქციონირებად სკოლებში მოსწავლეთა განათლების ხარისხში არსებული განსხვავებები კვლავ რჩება მისაღებ გამოცდაზე დაბალი ქულის მიღების მიზეზი. შესაბამისად, ნაკლები ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ჩაირიცხა უნივერსიტეტებში, ვიდრე სხვა შემთხვევაში შეიძლებოდა ყოფილიყო. კვლევებმა აჩვენა უმაღლესი განათლების დაბალი დონე (5%) საქართველოს ეთნიკურ აზერბაიჯანელებში (გაეროს ქალთა ორგანიზაცია 2014: 5; CRRC 2019), როდესაც ეს რიცხვი გაცილებით მაღალია (41%) ქართველებისთვის (CRRC 2019). დღესდღეობით, ვინაიდან სახელმწიფოს მიზანია ქართული ენის სწავლება საშუალო სკოლებში, ისევე, როგორც 1+4 პროგრამა, რომელიც განკუთვნილია ქართულ უნივერსიტეტებში ეროვნული უმცირესობების სტიმულირებისთვის, ახალგაზრდებს შორის გამოჩნდა მზარდი ინტერესი ქართული, როგორც სახელმწიფო ენის, შესწავლისადმი. იმ ადამიანთა რიცხვი, ვინც ქართულ ენას სწავლობს, მზარდია. გელოვანი და სხვების შესაბამისად (2017: 1799), ახალგაზრდა თაობას უკეთ ესმის ქართული ენა და უფრო მეტად სურს ქართულ საზოგადოებასთან ინტეგრირება, ვიდრე უფროს თაობას. თუმცა, პოზიტიური ნიშნების მიუხედავად, ქართული ენის ცოდნის დონე ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს შორის კვლავ დაბალი რჩება (CRRC 2019). ჯერ ისევ მაღალია ქვემო ქართლში აზერბაიჯანელი ქალების პროცენტულობა, რომლებმაც არასათანადოდ იციან ქართული ენა (Gelovani და სხვ., 2017: 1799).

დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ჯერ ისევ არსებობს რამდენიმე ხარვეზი საქართველოს პოლიტიკაში, რომელიც ეხება საქართველოს ეთნიკური აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაციის პროცესს. ერთადერთი დადებითი, რაც შეიძლება ვნახოთ ბილინგვური განათლების პოლიტიკის ნამოწყებაში და 1+4 - ის დანერგვაში, არის ეთნიკური უმცირესობებიდან ახალგაზრდა ადამიანებისთვის ქართული ენის შესწავლის მოტივაციის ზრდა, რამაც შეიძლება მოუტანოს მათ გრძელვადიანი პოზიტიური შედეგები.

ენდოგენური, ანუ შიდა ფაქტორები

ურთიერთდაკავშირებული შიდა ფაქტორები, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ ეთნიკური აზერბაიჯანელი ქალების ინტეგრაციაზე ქართულ საზოგადოებაში, შეიძლება შემდეგნაირად დავაჯგუფოთ:

a. ადრეული ქოხწინება

საქართველოში არის ადრეული/ ბავშვთა ქორწინების უმაღლესი დონე ევროპაში (UNICEF 2016: 151). საქართველოში ქალთა დაახლოებით 14% თხოვდება 18 წლის ასაკამდე (CRRC 2019: 1). გენდერის კვლევის ექსპერტები და არასამთავრობო ორგანიზაციების წამყვანი ქალები აცხადებენ, რომ ადრეული ქორწინება არის ყველაზე დიდი დაბრკოლება ქალების ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური აქტივობისთვის საქართველოში. მართალია, ადრეული ქორწინება მთელ საქართველოში ხდება, ეს უფრო ჩვეული მოვლენაა გარკვეულ ეთნიკურ და რელიგიურ საზოგადოებებში, ქვემო-ქართლის ჩათვლით (UNFPA, 2014: 4). გაეროს ქალების მიერ ჩატარებულმა კვლევამ იმ რაიონში, სადაც ცხოვრობენ ეთნიკური უმცირესობის ჯგუფები (აზერბაიჯანელები, სომხები და ა.შ.) აჩვენა, რომ დაქორწინებული ქალების 32% დაქორწინდა 18 წლის ასაკის მიღწევამდე (გაეროს ქალთა ორგანიზაცია, 2014: 5). შემდგომმა კვლევამ, ასევე, აჩვენა, რომ საქართველოს სამ ძირითად ეთნიკურ ჯგუფს შორის, ეთნიკურ

აზერბაიჯანელ გოგონებში (37.6 %) უფრო მაღალია ბავშვთა ასაკში დაქორწინების რისკი, ვიდრე ქართველ (12.4 %) და სომეხ გოგონებში (4.5 % დაქორწინდა 18 წლის ასაკში) (Hoare, 2020: 15). ვინაიდან ახალგაზრდა ასაკში გათხოვილი გოგონების რიცხვი ძალიან მაღალია ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს შორის ქვემო ქართლის რეგიონში, აზერბაიჯანელი მამაკაცების სიტუაციაც არ არის დიდად განსხვავებული (Peinhopf, 2014: 9).

18 წლამდე გათხოვილი გოგონების უმეტესობა არ ფიქრობს უმაღლეს განათლებაზე (Gupta და სხვ., 2018: 39). ადრეული ქორწინება მიჩნეულია ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად, თუ რატომ წყვეტენ გოგონები უმაღლესი განათლების მიღებას (UNFPA, 2014: 8). შემთხვევების უმეტესობაში, სოფლებში მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებში, მასწავლებლებმა და ადგილობრივმა საზოგადოებამ არ იცის ადრეული ქორწინების უარყოფითი შედეგების შესახებ. ისინი ხშირად მონაწილეობენ ქორწილის მოწყობის პროცესშიც (UNFPA, 2014: 5).

მდგრადი განვითარების პროგრამული (SDGs) მიზანი No.5.3 გულისხმობს „ყველა მავნე პრაქტიკის, როგორცაა ბავშვთა/ადრეულ ასაკში დაქორწინება, გაუქმებას“. ამის მსგავსად, სტამბოლის კონვენციის 37(1) მუხლით, სახელშეკრულებო მხარეებმა უნდა მიიღონ ყველა საჭირო საკანონმდებლო ან სხვა ზომა, რათა უზრუნველყონ ბავშვის ან ზრდასრულის ძალადობრივი ქორწინების კრიმინალიზება.

საქართველოს კანონის შესაბამისად, დაქორწინებისთვის მინიმალური ასაკი არის 18 წელი. ადრე ახალგაზრდა მამაკაცებს ან ქალბატონებს შეეძლოთ უფრო მცირე ასაკში დაქორწინება, ოღონდ, მათი მშობლების თანხმობით. 2017 წელს სახალხო დამცველის წინადადებით სრულად აიკრძალა 18 წლამდე ასაკის გოგონების გათხოვება.

სტატისტიკა აჩვენებს, რომ 2017 წელს იყო მცირე, თუმცა, არა მნიშვნელოვანი ცვლილება/ შემცირება მოსახლეობაში (მამაკაცები და ქალები), რომლებიც დაქორწინდნენ 16-19 წლის ასაკში. ადრეულ ასაკში გათხოვილია გაცილებით უფრო მეტი, ვიდრე იგივე ასაკის მამაკაცებია დაქორწინებული.

ცხრილი 1. (16–19) წლის ასაკის დაქორწინებული ადამიანების ხიცხვი და სქესი

წლები	მამაკაცი	ქალი
2017	386	2213
2018	326	2054
2019	294	1933

წყარო: საქართველოს ექონური სტატისტიკის სამსახური

საქართველოში ბოლო წლების განმავლობაში ისტორიული, ინსტიტუციური და სამართლებრივი განვითარების მიუხედავად, ბავშვთა/ადრეულ ასაკში დაქორწინების პრობლემები ჯერ კიდევ არსებობს. ადრეული ქორწინებების უმეტესობა არ არის ოფიციალურად რეგისტრირებული, ვინაიდან ისინი ხდება მხოლოდ ეკლესიებში ან მეჩეთებში (Ellena, 2015).

პაგაჩდის მოტაცება, პრაქტიკა, როდესაც მამაკაცი იტაცებს ქალს, რომლის ცოლად მოყვანაც სურს (შემთხვევების უმეტესობაში ამ ქალის ნების გარეშე), არსებობს მთელ მსოფლიოში და ისტორიულადაც. ეს პრაქტიკა, ასევე, შეიმჩნევა შუა აზიაში, კავკასიის რეგიონში და სხვა ქვეყნებში; და ჯერ კიდევ არსებობს ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს შორის საქართველოში.

საქართველოში ქვეყნის დამოუკიდებლობის დღიდან პატარძლის მოტაცება იყო ჩვეულებრივი პრაქტიკა აზერბაიჯანულ საზოგადოებაში და ის გოგონების მიერ განათლების მიღების ერთ-ერთი ყველაზე მთავარ დაბრკოლებას წარმოადგენდა. ეთნიკურად აზერბაიჯანელ გოგონებს ან იტაცებდნენ, სანამ ისინი აღწევდნენ უმაღლესი განათლების ასაკს, ან არ უშვებდნენ უმაღლეს სასწავლებლებში იმის შიშით, რომ არ მოეტაცათ. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სასჯელაღსრულების კანონში შესრულებულმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად შეამცირა ეს პრაქტიკა, პატარძლის მოტაცების შემთხვევები დღესაც შეიმჩნევა. ამ საკითხში ყველაზე კრიტიკული პრობლემა ისაა, რომ უფროსი თაობის ზოგიერთი ადგილობრივი წარმომადგენელი ამას ეროვნულ წეს-ჩვეულებად თვლის და ხელს უწყობს ასეთ პრაქტიკას. ასეთი მოპყრობის გამო, სავარაუდოდ, სახელმწიფო დაწესებულებები თვალს ხუჭავენ აღნიშნულ მოვლენებზე. სახელმწიფო და ცენტრალური მთავრობა ნაკლებ ყურადღე-

ბას აქცევს ასობით სამართალდარღვევას არასრულწლოვანი ბავშვების მიმართ. ამავდროულად, ისინი სიფრთხილით იცავენ სხვა რეგულაციებს (სისვაძე, 2017).

b. ჰელიგიური ფაქტორები

კულტურული და რელიგიური ნორმები მუსულმანურ საზოგადოებებში ჩვეულებისამებრ ახდენენ ქალების მიერ განათლების მიღების პრევენციას (Rahman, 2012: 355, 356).

საქართველოში, ეთნიკური აზერბაიჯანელები შეადგენენ მუსულმანი მოსახლეობის უმეტესობას. ბევრი ეთნიკური აზერბაიჯანელი ახდენს რელიგიის იდენტიფიცირებას მათ ეროვნულ კულტურასთან და განსაზღვრავს მას, როგორც კულტურისა და ტრადიციების განუყოფელ ნაწილს (Prasad, 2012: 5; Sanikidze და სხვ., 2004: 25).

მიუხედავად იმისა, რომ ეთნიკური აზერბაიჯანელები თავიანთ თავს უპირატესად მუსულმანებად თვლიან, გრძელვადიანმა საბჭოთა წესებმა და პოლიტიკამ მოახდინა მათი მარგინალიზაცია თავიანთი რელიგიური ფასეულობებისგან. ამ შემთხვევებმა გამოიწვია რელიგიური უცოდინრობა ან რელიგიის არასწორი გაგება საზოგადოებაში. მოცემულმა მიდგომამ შემდგომში შეზღუდა ეთნიკურად აზერბაიჯანელი ქალების უფლებები და თავისუფლებები. გარდა ამისა, ისლამის არასწორი გაგება და ტრადიციული ცხოვრების წესი, განსაკუთრებით სოფლებში, აწესებს შეზღუდვებს ქალების სოციალურ აქტივობასთან დაკავშირებით (კავკასიური სახლი, 2016: 22).

c. ოჯახური გახემო

კოლმანის ნაშრომი გვიჩვენებს, რომ ოჯახებს შეუძლიათ ითამაშონ ბევრად უფრო კრიტიკული როლი მოსწავლეების აკადემიურ წარმატებაში, ვიდრე სკოლებს და საზოგადოებებს (Coleman, 1966). იმ დროიდან მოყოლებული, ოჯახური გარემოსა და ბავშვთა წარმატების ემპირიული კვლევებით ვლინდებოდა, რომ ოჯახის სოციოეკონომიკურ სტატუსს შეუძლია ზემოქმედება მოახდინოს ბავშვების აკადემიურ მიღწევებზე უფრო მეტად, ვიდრე სკოლებს (Cheadle, 2008; Shirin, 2005; White, 1980). საქართველოში აზერბაიჯანული ოჯახების სოციალურ სტატუსზე ზემოქმედებას ახდენს მათი უმაღლესი განათლების დაბალი მაჩვენებელი. პოსტ-საბჭოთა დროს ინტელიგენციის რიცხვი სოფლებში შემცირდა საბჭოთა დროსთან შედარებით. შედეგად, ამ ფაქტორმა უარყოფითი გავლენა იქონია საზოგადოების განათლებისადმი მისწრაფებაზე.

როდესაც ოჯახების ეკონომიკური სიტუაცია საშუალებას აძლევს მათ დააფინანსონ საკუთარი შვილების განათლება, ხშირად უპირატესობას ანიჭებენ ბიჭებს. საუკუნეების მანძილზე ასეთი აზროვნება ახასიათებდა არა მარტო ეთნიკურ აზერბაიჯანელებს, არამედ კავკასიისა და აღმოსავლეთის მრავალსაუკუნოვანი ცხოვრების სტილსაც (Dudwick, 2005: 5). მაშინ, როცა ბიჭები ითვლებიან მემკვიდრეებად და გვარის მატარებლებად, გოგონები აღიქმებიან ე.წ. დროებით მდგომარეობაში მყოფებად, რაც ნიშნავს იმას, რომ ისინი იქ დაიბადნენ, მაგრამ რჩებიან მხოლოდ ქორწინებამდე. გაეროს მოსახლეობის ფონდის კვლევის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში, მათ შორის ქვემო ქართლში, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში აღინიშნება მამრობითი სქესის შობადობის კლების ტენდენცია, ამ რეგიონებში კვლავაც ქარბობს ვაჟებისადმი აღმატებული დამოკიდებულება (UNFPA, 2019).

d. სოფლებში დასახლება

ინტეგრაციის პროცესებში ეთნიკურ-რეზიდენტული სეგრეგაციაც დაბრკოლებად არის მიჩნეული. მიმდინარეობს ფართო დებატები იმის შესახებ, რომ უმცირესობათა ჯგუფის წევრები, რომლებიც ცხოვრობენ უმცირესობათა ჯგუფში თანა-ეთნიკურ ხალხთან ერთად, ნაკლებად ინტეგრირდებიან უმრავლესობის საზოგადოებაში (მაგ. Gijssberts და სხვ., 2007: 807; Danzer და სხვ., 2013: 323). თუმცა, უმრავლესობის მოსახლეობასთან კომუნიკაცია სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ენის შესწავლისთვის, ორმხრივი გაგების ხელშეწყობისა და აკულტურაციის პროცესებისთვის (Gijssberts და სხვ., 2007: 809).

სოფლებში, ქალაქებში, რაიონებში, ასევე, სკოლებში, საგანმანათლებლო რესურსების განაწილება ჰეტეროგენულია, რის გამოც სკოლის ხარისხი უნდა მიჩნეული იყოს არსებით ფაქტორად, როდესაც ვსაუბრობთ კავშირზე ქვემო-ქართლში ეთნიკური აზერბაიჯანელი გოგონების ოჯახურ გარემოსა და

განათლებაში მათ მიღწევებს შორის. ინოვაციური სასწავლო ინსტრუმენტები, რომელიც კონცენტრირებულია საკვანძო სკოლებში, მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენენ ბავშვებისთვის შემდეგი დონის საგანმანათლებლო შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობაზე. გათვალისწინებული უნდა იყოს ის ფაქტი, რომ ეთნიკური აზერბაიჯანელების უმეტესობა ცხოვრობს ქვემო ქართლში, სადაც სკოლები სავალალო მდგომარეობაშია ქალაქის სკოლებთან შედარებით. ზოგიერთ სოფელში სკოლა საერთოდ არ არის. ამ ფაქტორის გამო მოსაწვლეთა ნაწილს უწევს ახლომდებარე სოფლების/რაიონების სკოლებში ან ქალაქში არსებულ სკოლაში სიარული, როცა ამის საშუალებას ოჯახის ეკონომიკური მდგომარეობა იძლევა.

ბევრი ბავშვი, განსაკუთრებით გოგონები, აწყდებიან სირთულეებს სკოლაში ხანგრძლივი და საფრთხისშემცველი მგზავრობის დროს. ეს სტუდენტები, სავარაუდოდ, მგზავრობენ საზოგადოებრივი ტრანსპორტით. არასაკმარისად განვითარებული სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა ართულებს მოშორებულ სოფლებთან კომუნიკაციას. სოფლის მაცხოვრებლები მოჭრილნი არიან საგანმანათლებლო და კულტურული გარემოსგან (Sikharulidze და სხვ., 2016: 75). ზოგიერთ სოფელსა და ქალაქში რეგულარული საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ნაკლებობა ეთნიკური აზერბაიჯანელი გოგონებისთვის, რომლებიც ცხოვრობენ სოფლებში, ართულებს საგანმანათლებლო შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობას. იგივე პრობლემები იჩენს თავს უმაღლესი განათლების დაწესებულებებთან მიმართებაში.

დასკვნა

საქართველოში ეთნიკური აზერბაიჯანელი ქალების სოციალური ინტეგრაციის შესწავლა არსებითად მნიშვნელოვანია, ვინაიდან სოციალური ინტეგრაცია კრიტიკულ როლს თამაშობს დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ეს ნაშრომი, რომელშიც გამოყენებულია საყოველთაოდ მიღებული სოციალური ინტეგრაციის ინდიკატორები, ავლენს დაბალი სოციალური ინტეგრაციის დონეს საქართველოში ეთნიკურ აზერბაიჯანელ ქალებს შორის და ადგენს მასზე ზემოქმედ ფაქტორებს.

სოციალური ინტეგრაცია არის ორმხრივი პროცესი და ერთდროულად უნდა განხორციელდეს უმრავლესობისა და საკვლევი ჯგუფის მიერ.

სახელმწიფოს ანტიდისკრიმინაციულ ღონისძიებებს შეუძლიათ დადებითი ზემოქმედების მოხდენა უმცირესობათა სოციალურ ინტეგრაციაზე. „ანტიდისკრიმინაციული ღონისძიება“ ნიშნავს პოზიტიურ ნაბიჯებს, რომლებიც გადადგმულია ქალებისა და უმცირესობების დასაქმების, საგანმანათლებლო და კულტურულ პროცესებში ჩართულობის გაზრდისთვის, რასაც ისინი ისტორიულად იყვნენ მოკლებულნი (Fullinwider, 2018). 2010 წლიდან საქართველომ დაიწყო ანტიდისკრიმინაციული ღონისძიების პოლიტიკა. საქართველოს მთავრობამ გადადგა პრაქტიკული ნაბიჯი ეროვნულ უმცირესობებთან წინა წლებში არსებულ პრობლემებთან დაკავშირებით. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ დაწერა „1+4“ ქვოტის სისტემა 2010 წლიდან. ქვოტის სისტემის ამ რეფორმამ წამოიწყო ქართული ენის შემსწავლელი ერთწლიანი პროგრამა, რომელიც ეთნიკური უმცირესობების მოსწავლეებს ამზადებს, რომ იოლად გადავიდნენ საუნივერსიტეტო პროგრამებზე. კვლევები აჩვენებს ამ ანტიდისკრიმინაციული ღონისძიებების ეფექტურობას ეთნიკური უმცირესობებისთვის. „1+4“ სისტემაში ჩარიცხული ეთნიკური აზერბაიჯანელი სტუდენტების რიცხვი 2010 წლიდან საგრძნობლად გაიზარდა (Tabatadze და სხვ., 2017: 28).

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველომ განახორციელა ბევრი რეფორმა საზოგადოებაში დემოკრატიული ღირებულებების დასაწერად, ცდილობდა რა მოეყვანა კანონმდებლობა საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში და ხელი შეეწყო გენდერული თანასწორობისთვის. ბოლო წლების განმავლობაში ქალებისა და გოგონების პროგრესის აჩქარებისთვის ქვეყანაში ბევრი საკითხი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, დისკრიმინაციის დაძლევისთვის და ქალებისა და გოგონების უფლებების ხელშეწყობისთვის. თუმცა, კვლევები აჩვენებს, რომ ნორმატიული აქტებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების შესრულება არ არის ადეკვატური და ხელს უშლის ქალებისა და გოგონების თანასწორობას (USAID საქართველო, 2018).

უმცირესობების წარმომადგენლებმა, თავის მხრივ, უნდა მოახდინონ სოციალური ინტეგრაციისადმი ინტერესის დემონსტრირება, მათ შორის, ცოდნისა და განათლების დონის ამაღლებით, სოციალურ პროგრამებში აქტიური ჩართულობით და საკუთარ საზოგადოებაში არსებულ დისკრიმინაციასთან ბრძოლით, რაც ხელს უშლის მათ განათლების მიღებასა და რესურსებზე ხელმისაწვდომობაში.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- Abrahamyan, M., Mammadova, P., & Tskhvariashvili, S. (2018). Women challenging gender norms and patriarchal values in peacebuilding and conflict transformation across the South Caucasus. *Journal of Conflict Transformation, Caucasus Edition*, 3(1), 46-71.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2), 166-191.
- Aliyeva, L. A. (2020). Gender and society in the Caucasus. In *Routledge Handbook of the Caucasus* (pp. 389-400). Routledge.
- Bowleg, L. (2012). The problem with the phrase women and minorities: intersectionality—an important theoretical framework for public health. *American journal of public health*, 102(7), 1267-1273.
- Brody, A. (2018). *Georgia Country Gender Assessment*. Asian Development Bank.
- Bujiashvili, N. (2018). *The Concept of Multiculturalism and the Implementation of the Idea of Cultural Diversity in Georgia*. Master Thesis. Tbilisi: University of Georgia.
- Cheadle, J. E. (2008). Educational investment, family context, and children's math and reading growth from kindergarten through the third grade. *Sociology of Education*, 81(1), 1-31.
- Coleman, J. S. (1966). *Equality of Educational Opportunity [summary Report]* (Vol. 1). US Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.
- Collins, P. H. (1990). Black feminist thought in the matrix of domination. *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, 138, 221-238.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989, Article 8: 139.
- Cruz-Saco, M. A. (2008, July). Promoting social integration: Economic, social and political dimensions with a focus on Latin America. In *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development in collaboration with the Government of Finland, Expert Group Meeting, "Promoting Social Integration"* (pp. 8-10).
- Danzer, A. M., & Yaman, F. (2013). Do ethnic enclaves impede immigrants' integration? Evidence from a quasi-experimental social-interaction approach. *Review of International Economics*, 21(2), 311-325.
- Dudwick, N. (2015). 'Missing Women' in the South Caucasus: Local perceptions and proposed solutions". *World Bank*.
- Gabunia, K. (2014). "The Language Situation in Contemporary Georgia. Caucasian and Non-Caucasian Languages". *International Journal of Multilingual Education*. 4: 1-21.
- Gelovani, N., Ismailov, D., & Bochorishvili, S. (2017). Islam, Gender and Education in Contemporary Georgia: The Example of Kvemo Kartli. *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 11(7), 1845-1849.
- Gijsberts, M., & Dagevos, J. (2007). The socio-cultural integration of ethnic minorities in the Netherlands: Identifying neighborhood effects on multiple integration outcomes. *Housing studies*, 22(5), 805-831.
- Gupta, T., et al. (2018). *"Exploring Harmful Practices of Early/Child Marriage and FGM/C in Georgia"* – Results from a Qualitative Research. Tbilisi, Georgia and Washington, DC; National Center for Disease Control and Public Health, Promundo US, United Nations Population Fund (UNFPA) United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Hankivsky, O., & Christoffersen, A. (2008). Intersectionality and the determinants of health: a Canadian perspective. *Critical Public Health*, 18(3), 271-283.
- Kachkachishvili, I. et al. (2012). *Study of Social and Economic Conditions and Attitudes of Kvemo Kartli Population*. Tbilisi: Universal.
- Kadagishvili, N. (2019). *An Assessment of the Educational Needs of Ethnic Minorities in Georgia from an Education Policy Perspective*. Master Thesis. Budapest: Central European University.
- Kahraman, A. (2021). Azeris and Muslim Ajarians in Georgia: The swing between tolerance and alienation. *Nationalities Papers*, 49(2), 308-325.
- Kakhishvili, L. (2018). Competing for Votes of Ethnic Minorities in Georgia: The 2017 Local Elections. *Center for Studies of Ethnicity and Multiculturalism: Tbilisi*. Available at: http://csem.ge/wp-content/uploads/2018/06/Competing-for-Votes-of-Ethnic-Minorities_Eng.pdf.
- Le Grix, V. (2020). Beyond Protection: Why the EU Should Shift to Ethnic Minority Integration in Georgia. *College of Europe Policy Briefs* September 6 (20), 1-5.

- Little, W., et al., (2014). Introduction to Sociology-1st Canadian edition. *Victoria, BC: B.C. campus*. Retrieved from <https://opentextbc.ca/introduction-to-sociology>.
- Mandl, S. (2011). Women in Azerbaijan Peace, Security and Democracy from a Women's Rights perspective. *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights*.
- Martelli, S. (2019). Muslim girls' social integration into European countries, *Quaderni di Sociologia*, 80, 51-68.
- Peinhopf, A. (2014). Ethnic minority women in Georgia-facing a double burden? *Flensburg: European Centre for Minority Issues* 74, 1-40.
- Prasad, C. (2012). Georgia's Muslim Community: A Self-Fulfilling Prophecy? *European Centre for Minority Issues* 58, 1-24.
- Rahman, F. Z. (2012). Gender equality in Muslim-majority states and Shari'a family law: is there a link? *Australian Journal of Political Science*, 47(3), 347-362.
- Sanikidze, G., & Walker, E. W. (2004). Islam and Islamic practices in Georgia. Berkeley Program in Eurasian and East Eurasian Studies. UC Berkeley: Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies.
- Sanikidze, G. (2018). Muslim Communities of Georgia: Old Problems and New Challenges. *Islamophobia Studies Journal*, 4(2), 247-265.
- Strobl, R. (2007) Social integration and inclusion // The Blackwell Encyclopedia of Sociology. Vol. IX. Blackwell Publishing.
- Tabatadze, S., & Gorgadze, N. (2017). Affirmative action policy in admissions system of higher education of post-Soviet Georgia. *Journal of Applied Research in Higher Education*. 9(3), 363-377.
- Sikharulidze, A. and Urushadze, M. (2016). Islam in Georgia and the integration policy. *Pathways to Peace and Security*. 2 (51), 71-86.
- Sirin, S. R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review of research. *Review of educational research*, 75(3), 417-453.
- Storm, K. J. (2019). *The dynamics of identity negotiation in a border region: the case of the Georgian Azeri-Turks of Kvemo Kartli* (Doctoral dissertation, Itä-Suomen yliopisto).
- UNAG. (2008). National Integration and Tolerance in Georgia: Assessment Survey Report 2007–2008.
- UN Women (2014). Study on the Needs and Priorities of Ethnic Minorities Women in the Kvemo Kartli Region. Tbilisi, Georgia: Institute for Social Studies and Analysis (ISSA).
- Valehoğlu, F. (2005). *Qarapapaqlar və onların XIX əsr hərbi tarixi*. Bakı: "Səda" nəşriyyatı.
- Vervoort, M. and Jaco, D. (2011). The social integration of ethnic minorities: An explanation of the trend in ethnic minorities' social contacts with natives in the Netherlands, 1998–2006. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(4), 619-635.
- White, K. R. (1980). Socio-economic status and academic achievement. *Evaluation in Education*, 4, 79-81.
- Wuthnow, R., & Hackett, C. (2003). The social integration of practitioners of non-Western religions in the United States. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 42(4), 651-667.
- Yılmaz, A. and Öğütçü, Ö.N. (2016). Borçalı Türkleri: Sosyo-Ekonomik Durum, Siyasi Katılım ve Entegrasyon. In *Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar: Azınlık Hakları, Kimlik, Siyaset*, edited by Aydingün, A., Asker, A. and Yavuz Ş. A. 245–273. Ankara: Terazi.
- Zviadadze, S., Jishkariani, D., & Mikeladze, T. (2018). Identity Issues among Azerbaijani Population of Kvemo Kartli and Its Political and Social Dimensions. *Human Rights Education and Monitoring Center*.

ინტერნეტ წყაროები:

- Bakhturidze, D., et al. (2017). "Sustainable Development Goal # 5 Gender Assessment in Georgia". <http://www.parliament.ge/uploads/other/86/86668.pdf> (Last visited: 07.01.2021).
- Caucasus Research Resource Center (2019). "Child Marriage in Georgia: Economic and Educational Consequences. POLICY BULLETIN. http://crrc.ge/uploads/tinyce/documents/PolicyBriefs/Early_Marriage_Policy_Brief.pdf (Last visited: 27.11.2020).
- Caucasus Research Resource Center (2019). *Public Attitudes in Georgia 2019*. <https://caucasusbarometer.org/en/na2019ge/KNOWGEO-by-ETHNIC/> (Last visited: 24.10.2020).

- Caucasus Research Resource Center (2019). *Public Attitudes in Georgia 2019*.
<https://caucasusbarometer.org/en/cb2019ge/RESPEDU-by-ETHNIC/> (Last visited: 24.10.2020).
- Caucasus Research Resource Centers. 2019. *Public Attitudes in Georgia 2019*.
<https://caucasusbarometer.org/en/cb2019ge/ETHNIC-by-MARWGEO/> (Last visited: 23.10.2020).
- Ellena, M. (2015). "Georgia's Child Brides: Opting for Marriage over School". *Eurasianet*. <https://eurasianet.org/georgias-child-brides-opting-for-marriage-over-school> <https://eurasianet.org/georgias-child-brides-opting-for-marriage-over-school> (Last visited: 16.12.2020).
- JAM News (2017). *Fate of the kidnapped*. <https://jam-news.net/the-kidnapped-fates/> (Last visited: 16.12.2020).
- Hoare, J. P. (2020). *Child Marriage in Georgia*.
https://georgia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Child_Marriage_in_Georgia_ENG.pdf (Last visited: 05.01.2021)
- Osepashvili, I. (2013). *General Comparison of ethnic Georgians' attitudes towards Armenians and Azerbaijani*. At: http://css.ge/wp-content/uploads/2019/07/armenia_azer.pdf (Last visited: 06.11.2020).
- Parliament of Georgia. *List of MPs*. <http://www.parliament.ge/en/parlamentarebi/deputatebis-sia.htm> (Last visited: 16.01.2021)
- Public Defender of Georgia (2018). *The Situation of Human Rights and Freedoms in Georgia*. At: <https://ombudsman.ge/res/docs/2019101108583612469.pdf> (Last visited: 12.12.2020)
- Sikharulidze, A., et al. (2016). Islam in Georgia: Policy and Integration (Research Report). Caucasian House, Tbilisi. <http://caucasianhouse.ge/wp-content/uploads/2017/04/Islam-in-Georgia-ENG.pdf> (Last visited: 04.12.2020).
- Sisvadze, N. (2017). *Fate of the Kidnapped*. https://jam-news.net/the-kidnapped-fates/?fbclid=IwAR1Yy2QuQtR5FBv8RoxW4glv9jU9B4c56O3D12w_oYCFIZW4aB-bdD6GriY (Last visited: 16.12.2020).
- UNFPA (2014). *Child marriage in Georgia*. <https://eeca.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa%20georgia%20overview.pdf> (Last visited: 09.12.2020).
- UNFPA (2019). *Social Economic Policy Analysis with Regard to Son Preference and GBSS*.
<https://georgia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/A3-%28eng%29.pdf> (Last visited: 02.10.2021)
- UNICEF (2016). *The state of the world's children*.
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7531/-The_state_of_the_worlds_children_2016_A_fair_chance_for_every_child-2016The_State_of_the_Worlds_Children_2016.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y (Last visited: 09.12.2020).
- USAID Georgia (2018). *Gender Equality in Georgia: Barriers and Recommendations*. file:///C:/Users/hp/Downloads/UNDP_GE_DG_Gender_Equality_in_Georgia_VOL1_ENG%20(3).pdf (Last visited: 09.12.2020).

Aytan Merdan Hajiyeva¹

Nino Javakhishvili²

SOCIAL INTEGRATION OF ETHNIC AZERBAIJANI WOMEN IN GEORGIA

Abstract

The social integration of ethnic minorities is essential for every democratic state. For Georgia, an ethnically diverse country that sees integration into the Euro-Atlantic space as its primary political priority and follows the EU association agreement, it is crucial to protect the human rights and gender equality of minorities. From this point, a study of minority groups who are at the intersection of different identity and a group affiliation defining factors – ethnicity, religion and gender – is particularly important. This paper focuses on the social integration of Georgian Azerbaijani women, representatives of the country's largest ethnic minority group, who are compactly settled mainly in Marneuli, Bolnisi, Dmanisi, and Gardabani municipalities of the Kvemo-Kartli region. Using data from secondary sources, this paper considers participation, knowledge of the state language, social networks, and intermarriage – the widely used dimensions of integration of minorities in a society – and finds that the integration level of ethnic Azerbaijani women in Georgian society is low. The endogenous and exogenous factors responsible for the low integration are discussed. The paper concludes that the social integration is a two-way process and requires mutual efforts both by the majority society and the group under study.

Keywords: Gender, Georgia, European integration, Social integration, Ethnic minority, Intersection

Introduction

Social integration is a positive process that promotes harmonious interactions among different groups in society, including women, religious and ethnic minorities. Building a socially integrated community has long-term benefits for both the country and the integrating population. Social integration removes prejudices and inequality; increases the value of oppressed and marginalized individuals or groups; creates opportunities for their socio-political participation; and helps create stable and good employment opportunities for traditionally underrepresented groups and individuals. It also promotes capacity building among vulnerable communities to eradicate poverty and social isolation (Cruz-Saco, 2008, pp. 2-3).

Georgia is one of the most ethnically diverse of the former Soviet republics. Ethnic minorities constitute more than 13% of the Georgian population (Geostat, 2014, p.8). Since its independence, Georgia has been struggling with the challenges of the transition period to build a democratic state, improve the situation of women and ethnic minorities, and integrate them into society. The country has made several commitments under important international instruments to eliminate discrimination against women and ensure the rights of ethnic minorities.

For Georgia, which made integration into the Euro-Atlantic space its primary political priority, it is essential to ensure human rights, respect, and protection of ethnic minorities, including minority women, and integrate them into the mainstream society. There is insufficient knowledge of the history and challenges faced by the

¹ PhD Candidate at the English-taught interdisciplinary Doctoral Studies Programme in European Studies of the Institute for European Studies of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University. E-mail: aytandilanchieva@yahoo.com

² Professor, Director of D. Uznadze Institute of Psychology, School of Arts and Sciences at Ilia State University, 3/5 Kakutsa Cholokashvili Ave. 0162, Tbilisi, E-mail : nino.javakhishvili.3@iliauni.edu.ge

ethnic Azerbaijani community living in Georgia, both in academic and political circles, as well as among the general public (Zviadadze et al., 2018, p.1). From this point of view, a separate study on Georgian Azerbaijanis, especially ethnic Azerbaijani women in Georgia, is particularly required. Scholarly literature lacks research into the Georgian Azerbaijanis' contemporary socio-political life, the largest ethnic and religious minority group in the country, which is mostly settled in the Kvemo-Kartli region of Georgia. The paper measures the level of social integration of ethnic Azerbaijani women in Georgia and analyses contributory factors.

Social integration

Social integration can be defined as providing access to resources, participation, and belonging. The term is interpreted quite broadly and can be applied to any social community (both small social groups and nations) (Strobl, 2007). In sociology and some other social sciences, *social integration* is a term used to denote the process of integrating individuals or groups (e.g., members of the underprivileged strata of society, ethnic or religious minorities, etc.) into mainstream society and providing them with the same opportunities, rights and services that the welfare state offers. Minority integration is an important socio-political goal of democratic governments and communities that uphold human rights and values. Social integration is a multidimensional mechanism aimed at peaceful coexistence within a historical, social reality by connecting individuals and groups that differ culturally and ethnically from each other. This process includes common respect for ethnocultural diversity, which does not affect fundamental human rights and does not threaten democratic institutions (Martelli, 2019).

Briefly, social integration is the cohesion and unification of social groups. It means the movement of minority groups such as ethnic minorities into the mainstream of societies. In tolerant and open societies, minority groups can often use social integration to gain full access to the opportunities, rights, and services offered to mainstream society members.

Ethnic and Religious Minorities

The term 'national minority' is ambiguous, meaning that there is no universally accepted definition of it. When defining the term, it should be considered that there is no binding or non-binding international law document that determines which group category minorities belong to and thus, exactly defines minority groups. It should be noted that the term generally accepted in the United Nations system is an ethnic minority. In contrast, in the Council of Europe system, members of this group are called national minorities.

While, in an international treaty, there is no widely agreed, clearly formulated concept of the minority, many approaches are accepted among academics. Article 1 of the United Nations Declaration of Minorities refers to minorities based on national/ethnic, linguistic, cultural, and religious identities. In the definition proposed by the Venice Commission, an ethnic minority is defined as:

a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnic, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language.

Ethnic Azerbaijanis — densely populated in rural areas of Georgia's Kvemo-Kartli region -are the country's largest ethnic and religious minority group. According to the 2014 official census, 233,024 ethnic Azerbaijanis live in Georgia.

Azerbaijanis in Georgia are compactly settled in the south-eastern part of the country. The majority of the populations of Marneuli, Bolnisi, Dmanisi, and Gardabani districts of the Kvemo-Kartli region are ethnic Azerbaijanis. There are also Azeri villages in the Tetrtskaro and Tsalka districts of the Kvemo-Kartli region. A significant number of Azerbaijani population is found in Kakheti, Shida (Inner) Kartli, and Mtskheta-Mtianeti areas, in the east of Georgia, Rustavi, the central city of the Kvemo-Kartli region, and the capital Tbilisi (Valehoğlu, 2005, pp.4-8).

Gender

Gender refers to the roles and behaviours attributed to men and women by society (Little et al., 2014, p.370). Social gender roles consist of stereotypes that expect women to be mothers, daughters, caregivers, and the 'weaker sex'. The criteria for males are different and are related to the perception of males as breadwinners, protectors, decision-makers, and the 'stronger sex' (Abrahamyan et al., 2019, p.60).

The traditional division of household labor in the Caucasus specifies men's position as decision-makers and breadwinners, while women's duty is to care for all family members, particularly in the fields of childcare and household tasks. These obligations restrict women in their personal lives and, in most situations, limit their capacity to advance professionally and engage in public and political life (Aliyeva, 2020; Mandl, 2011).

Ethnic Azerbaijani women in Georgia can be considered as one of the most vulnerable groups of society because of the double burden of both the historically discriminated gender and traditional and religious factors. Although there are religious factors in the different roles attributed to women and men in the Caucasus, the rigid division of gender roles typical of Muslim societies has put ethnic Azerbaijani women in a challenging situation. This fact is also reflected in the integration of the studied group into Georgian society.

Theory of Intersectionality

In 1989, Kimberlie Crenshaw introduced a theory of intersectionality, claiming that individuals are often disadvantaged by various sources of oppression, such as race, class, gender, sexual orientation, religion, and other identities (Crenshaw, 1989). While this theory was initially claimed as a feminist theory, it later expanded, surpassing the explanation of women's oppression. Later, it has been used to describe discrimination in all segments of society. Intersectional feminism is a branch of feminism that claims how various aspects of discrimination in social and political identity coincide ('intersect') with gender. Despite Crenshaw's writing about excluded women in the United States, this theoretical framework can also be applied universally. Patricia Hill Collins theorized that we all exist in a domination matrix where our experiences are determined by gender, race, class, age, and religious structures (Collins, 1990).

Intersectionality is a theoretical framework for understanding how a person's social and political identity (e.g. gender, class, race, ethnic origin, and religion) are combined to form discriminatory and privileged regimes. It identifies the advantages and disadvantages felt by humans due to a combination of factors (Bowleg, 2012). In this context, ethnic Azerbaijani women in Georgia are at the intersection of several factors, such as *gender*, *religion*, and *ethnic origin*. This intersection complicates the situation of minorities and, as Hankinsky and Christoffersen (2008) note, causes more difficulties for academics, who intend to study these and similar groups.

Indicators of social Integration of Ethnic Azerbaijani Women in Georgia

The following indicators are generally used in the literature to measure the level of social integration of ethnic minorities:

Participation – means access and involvement of people from different groups in various socio-political activities – political parties, clubs, voting, sports, etc.). All of this is seen as proof that integration has taken place. The basic point for such views is that if a community is integrated, the public will participate equally and without prejudice in current activities and entertainment (Ager et al., 2008, p.180).

Participation levels in public life in Georgia are low. This fact is particularly evident in the participation of minorities in political life and representation in public bodies and government institutions (Kakhishvili, 2018, p.5). Notwithstanding several programmes and initiatives launched towards integrating ethnic minorities into political life in recent years, no significant progress has been made in this direction (Public Defender's Office, 2018, p.244). Currently, from national minorities, only three MPs represent Ethnic Azerbaijanis, even though this group constitutes the largest minority group of the country (Parliament of Georgia, 2021). Despite the presence of these officials in the Georgian Parliament, the ethnic Azerbaijanis remain underrepresented at almost all levels of government in Georgia, both at the central and local levels. Women have historically been and continue to be underrepresented in Georgia's parliament with only 17% of seats held by them in the current

Parliament of Georgia (Parliament of Georgia, 2021). So far, no ethnic Azerbaijani woman has been represented in the Parliament of Georgia.

In the Kvemo-Kartli region, where Azerbaijanis mostly live, the rate of political participation among women is very low. There are almost no Azerbaijani women representatives at the regional level. According to expert remarks and research from Kvemo-Kartli, there has always been a vast gap in political participation between men and women in the region. It was also concluded that the general lack of interest in politics is more common among women than men (Kachkachishvili et al., 2012, p. 17).

All these factors create significant obstacles to the participation of ethnic Azerbaijani women in Georgia's socio-political life.

Language – knowledge of the state language is consistently defined as the centre of the integration process (Ager et al. 2008, p.182). It increases the chances of understanding the state language at a higher level, communicating with local people, and understanding their culture.

Studies indicate that the language barrier has been one of the most acute problems negatively affecting minorities' integration into Georgian society (Gabunia, 2014, p.10; Kahraman 2021, p.315). Ethnic Azerbaijanis in Georgia generally do not have a good command of the state language, which hinders their engagement in the country's social and cultural life, makes them feel marginalized, blocks their representation in Parliament and regional municipalities and negatively affects their economic situation by reducing job opportunities in the public sector (Yilmaz et al., 2016, pp. 256-258). Parallel to such poor command of the state language, the low level of education is also argued as the most significant problem that the ethnic Azerbaijani community experiences (Kahraman 2021, p. 315), and which hinders their integration.

The Azerbaijani language is spoken as the first language among the ethnic Azerbaijani community of Georgia. A decade ago, Georgian, the state language, was spoken little, or not spoken. Till 2008, compared to other ethnic minority groups, the number of Azerbaijanis who did not speak the Georgian language was high (UNAG, Report 2008, p. 38). If the Azerbaijanis living in Georgia were bilingual, speaking their native Azerbaijani and Russian (even trilingual in some cases) during the Soviet period, many representatives of this ethnic group, especially the generation born during the last years of the Soviet period and early years of independence, became monolingual because the younger generation did not know enough Russian after the collapse of the Soviet Union.

Social networks refer to the connections that minority members establish with people belonging to the community's majority group. It is measured by the frequency of interactions with friends from the majority group. Wuthnow et al. (2003, pp. 652-653) emphasize that integration problems result from the characteristics of minorities and the relationships between the majority and minorities.

Osepashvili's study (2013, p. 2) on the Georgian attitudes towards Armenians (the second largest ethnic minority group in Georgia) and ethnic Azerbaijanis shows that social ties between Georgians and ethnic Azerbaijanis are weak and that Georgians know ethnic Armenians better than ethnic Azerbaijanis. Several factors can cause this. One of the main reasons for the weak social ties between ethnic Georgians and ethnic Azerbaijanis in Georgia is the compact settlement of ethnic Azerbaijanis. According to Vervoort et al. (2011, pp. 624-625), the ethnic density of minorities is an essential factor affecting their social integration. Ethnically segregated neighbourhoods are seen as a significant obstacle to ethnic minority integration. Social relations between majority and minority groups are less frequent in ethnically dense areas (Gijsberts et al., 2007, p. 807). Ethnic settlement leads to ignorance and marginalization, thereby preventing social integration. The ethnic Azerbaijanis have less contact with ethnic Georgians on account of their dense settlement in villages adjacent to the Azerbaijani border, mostly in southeast Georgia.

Intermarriage – is another indicator of the degree of social integration. It measures the intermarriage level between the members of minority and majority groups.

Intermarriage between Azerbaijanis and Georgians almost does not exist. *Endogamy* or *internal marriage* – marriage within a particular social group, caste, or ethnic group, rejection of others because it is not suitable for marriage or other close personal relationships – is widely practised in the regions settled by Georgian Azerbaijanis. The lack of mixed marriages also hampers the integration of the Azerbaijani population – and, accordingly, family ties – between Azerbaijanis and Georgians because of a religious ban within the Muslim community (Sikharulidze et al., 2016, p. 77). Marriages between ethnic Azerbaijanis and other nations are

extremely rare (Sanikidze, 2018, p. 252). In the annual survey on socioeconomic issues and political attitudes conducted by the Caucasus Research Resource Centre (CRRCC), approval by Azerbaijani minority representatives for ethnic Azerbaijani women to marry Georgian is very low (2%), in comparison with someone of the same ethnicity and religion (92% Azerbaijanis, 64% Turks). The results of the same survey show that unlike the ethnic Azerbaijani respondents, 27% of Georgian women respondents approve marrying Azerbaijanis living in Georgia (Caucasus Barometer, Georgia 2019).

Based on assessment of all the above considered indicators, it can be concluded that the integration level of ethnic Azerbaijani women in Georgian society is low.

The Barriers of social Integration of Ethnic Azerbaijani Women in Georgia

The barriers discussed above arise from *exogenous* and *endogenous* factors:

Exogenous or *external* factors are common to all groups in the country, such as an administrative system, a system of laws, etc. In contrast, *endogenous* or *internal* factors are the internal barriers the group faces within its community.

Exogenous or External Factors

Respect for human rights, including those of minorities, is one of the key values of the EU and international legal principles. In its way towards Western integration, Georgia became a party to several international agreements wherein the country has made international and national commitments for minority rights. Following the accession of Georgia to the Council of Europe, the State was expressly obliged to create a legal structure in accordance with international standards of human rights and minority rights, particularly by acceding to the Framework Convention on National Minorities (FCNM). In 2008, the post of the State Minister for Reintegration (currently called the State Minister for Reconciliation and Civil Equality) was created and charged with the implementation of policies to integrate national minorities.

Regarding gender equality, since the first years of independence, the country has ratified the Convention on the Elimination of all kinds of Discrimination against Women (CEDAW, 1994). It has become a signatory to the Beijing Platform for Action (BPFA, 1995). In the design of national legislation, policy structures and processes to ensure gender equality and women's rights, initiatives to prevent and respond to violence against women, and gender-responsive changes to the labour code, the implementation of commitments under CEDAW and the BPFA are visible (Brody, 2018, p. 6).

Georgia joined the Sustainable Development Goals agenda in 2015, and active work has begun to make it possible to successfully enforce the agenda by prioritizing goals and setting up committees. The 5th goal, which aims to 'achieve gender equality and empower all women and girls', is prioritized by the Government of Georgia (Bakhturidze et al., 2017, p.4). Besides, in 2017, the country ratified the Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

Georgia has also modified its National Legislation, passing a Gender Equality Law (2010), which intended to ensure that discrimination in all aspects of public life is inadmissible, to establish adequate conditions for the enjoyment of equal rights, freedoms, and opportunities of men and women, to encourage the eradication and mitigation of all types of discrimination based on gender and Law on the Elimination of All Forms of Discrimination (2014), which aimed to eliminate all forms of discrimination and to ensure equal protection for all – natural and legal persons, under the law of Georgia, irrespective of ethnicity, language, sex, religion, national or ethnic origin, and other characteristics.

However, according to Bujashvili, while there has been a range of reforms in the institutional minority management policy, the policy's effectiveness has been impacted by the inadequate financial support given by the government to enforce the relevant policy. The specified prioritization of policies for the security of ethnic minorities and civic integration is not reflected at the budgetary level in the financial provision. The fulfilment of many government obligations and responsibilities now depends, as in previous years, on foreign support (Bujashvili, 2018, p. 161).

Georgia officially continues to pursue a multiculturalist policy that recognizes the role of different ethnic groups in the development of the country. This approach is outlined by a multiannual State Strategy for Civic Equality and Integration adopted in 2015, along with a 5-year Action Plan. Inclusion of minorities in public life, equal social and economic opportunities, access to quality education, and the enhancement of Georgian language skills among minorities along with other native languages, and the protection of minority culture, are the key objectives of the policy.

The EU advocates Georgian minority policies in EU-Georgia cooperation as part of the European Neighbourhood Policy. Indeed, the promotion of gender equality and minority rights is one of the goals of the political dialogue set out in the Association Agreement and the Visa Liberalization Action Plan (VLAP), which seeks to ensure people's rights, including minorities. The Association Agenda and the VLAP are the primary tools that have set targets and benchmarks for Georgia's approximation to EU standards. In the domain of minority rights, they prioritize the signature, ratification, and implementation of relevant United Nations (UN) and Council of Europe (CoE) instruments aimed at fighting discrimination.

Moreover, the 2021-2027 EU-Georgia Association Agenda expressly calls for improving gender equality, ensuring fair treatment in social, political, and economic life, and encouraging greater integration and tolerance of people from all social groups. Equal treatment and anti-discrimination were also the main focus of the VLAP in the sphere of minority rights, as it aimed to ensure equal access to travel documents and transparency in the process of acquisition of Georgian citizenship.

Emphasizing the need to properly address issues relating to the protection of minority rights in the context of the relationship of the European Union with Georgia, Le Grix argues that not enough attention is paid to the integration component in association instruments. Minority integration efforts-especially in bilingual education, access to information, and civic, political, and cultural participation -are essential elements of minority rights. Consequently, they should be seen by the EU as a pillar in Georgia's advancement of democracy and human rights (Le Grix, 2020, p. 3).

Scholars claim that both political will and the dearth of adequate funds play an essential role in deciding whether or how existing policies ensuring minority protection are implemented in Georgia (Storm, 2019, p. 20; Kadagishvili, 2019, p. 34). Also, it should be noted that today in Georgia lack of teachers for minority education, the pluralist-integrative education model, the alienation of ethnic minority groups, and civil integration issues cause fundamental problems in different ways. Besides, various educational and cultural institutions are unavailable to the population of Kvemo-Kartli (Gelovani et al., 2017, p. 1799). The different patterns of majority-minority relations in the country are influenced by these challenges, public sentiment, and financial difficulties faced by the Georgian state.

Even though incompetence in the state language is widely noted as one of the main reasons for the low participation level of the studied group, even when minorities are fluent in Georgian, problems concerning civil and political participation remain.

The lack of information is indicated as one of the factors limiting the access of minority women to services. Ignorance of the law, women's rights, and opportunities prevent them from fully understanding their real values and strength. The low level of legal literacy/lack of legislative knowledge keeps this group uninformed of their rights.

One of the reasons for the low integration of ethnic Azerbaijani women into Georgian society is their education. Deficiencies in the quality of students' education in minority-language schools continue to result in lower entrance exam scores. Therefore, fewer ethnic Azerbaijanis enrolled in these universities than might otherwise have been the case. Studies show a low higher education level (5%) in ethnic Azerbaijanis of Georgia (UN Women, 2014, p. 5; CRRC, 2019), while this number is much higher (41%) for Georgians (CRRC, 2019). Today, because of the state's targeted measures to teach Georgian in secondary schools, as well as the 1 + 4 programme that stimulates the education of national minorities in Georgian universities, there is a growing interest among youth in learning Georgian as the state language. There is an increasing trend in the number of those who learn this language. According to Gelovani et al. (2017, p. 1799), the younger generation understands the Georgian language better and is more determined to integrate with Georgian society than the older generations. However, despite the positive measures, the Georgian language level among ethnic Azerbaijanis was found to remain low (CRRC 2019). Still, the percentage of Azerbaijani women in Kvemo-Kartli who lack mastery over the Georgian language is high (Gelovani et al., 2017, p. 1799).

Given the current reality, we can conclude that there are still some gaps in Georgia's policy towards the social integration process of ethnic Azerbaijani women of Georgia. The only positive thing we can see in the launch of the bilingual education policy and implementation of 1+4 was the increase in the motivation of young people from ethnic minorities to learn the Georgian language, which may bring positive results in the long run.

Endogenous or Internal Factors

The interrelated internal factors affecting the integration of ethnic Azerbaijani women into Georgian society can be classified as follows:

a. Early marriage

Georgia has the highest child/early marriage rate in Europe (UNICEF, 2016, p. 151). Approximately 14% of women in Georgia marry before 18 (CRRRC 2019, p. 1). Experts in gender studies and women NGO leaders claim that early marriage is the biggest obstacle to women's economic and socio-political activity in Georgia. Although early marriage occurs throughout Georgia, it is more common in certain ethnic and religious communities, including Kvemo-Kartli (UNFPA, 2014: 4). A study by UN Women in an area dominated by ethnic minority groups in Georgia (Azeri, Armenian, etc.) found that 32% of married women were married before turning 18 (UN Women, 2014: 5). A later study also indicates that among the three main ethnic groups of Georgia, ethnic Azerbaijani girls (37.6 %) tend to be at greater risk of child marriage compared to Georgian (12.4 %) and Armenian girls (4.5 % married by age 18) (Hoare, 2020, p.15). While the number of girls getting married at a young age is very high among ethnic Azerbaijanis in the Kvemo-Kartli region, the situation of the men is not different from the country in general (Peinhopf, 2014, p. 9).

The majority of girls who get married before 18 do not seek higher education (Gupta et al., 2018, p. 39). Early marriage is considered as one of the main reasons why girls stop their education (UNFPA, 2014, p.8). In most cases, in rural ethnic minorities, teachers and the local community are generally unaware of the deleterious consequences of early marriage. They are often involved in the arranged marriage process (UNFPA, 2014, p.5).

Target 5.3 of Sustainable Development Goals (SDGs) aims to 'eliminate all harmful practices, such as child/early marriage'. Likewise, Article 37(1) of the Istanbul Convention provides that the contracting parties shall take the necessary legislative or other steps to ensure that forced marriage of an adult or a child is criminalized.

Under Georgian law, the minimum age for marriage is 18. Previously young men or women could only marry at younger ages with the consent of their parents. In 2017, the Public Defender proposal led to a complete ban of marriages involving girls under 18.

Statistics show that since 2017, there has been a small but not drastic change/decrease in the population (both men and women) who got married at 16–19 years old. The number of females who had early marriage is much higher than males of the same age category.

Table 1. Number of Married People Age (16–19) and Gender

Years	Male	Female
2017	386	2213
2018	326	2054
2019	294	1933

Source: National Statistics Office of Georgia

Despite historical, institutional, and legal developments in recent years in Georgia, the problems with child/early marriage still persist. Most early marriages are not officially registered, as they only occur in churches or mosques (Ellena, 2015).

Bride kidnapping, a practice wherein a man kidnaps the woman he wants to marry (in most cases against her will), has been practised throughout the world and history. This practice is seen in Central Asia, the Caucasus region, and other countries; it is still valid among ethnic Azerbaijanis in Georgia.

Bride kidnapping was a common practice among the ethnic Azerbaijani community in Georgia since its independence and was one of the main obstacles to girls' education. The ethnic Azerbaijani girls were either abducted before they reached high school age or dropped out of high school for fear of being kidnapped. Although reforms in the Georgian law enforcement system have contributed significantly to the decline of this practice, bride kidnapping cases are observed even today. The most critical problem in this matter is that some locals/representatives of the older generation consider it a national custom and support this practice. Such attitudes seem to cause the Georgian authorities to brush the issue under the carpet. State and central governments both pay little attention to hundreds of offences perpetrated against underage children. Yet, at the same time, they vigilantly observe compliance with the rest of the regulations (Sisvadze, 2017).

b. Religious factors

Cultural and religious norms in Muslim societies generally, it is held, prevent women's education (Rahman, 2012, pp. 355-356).

In Georgia, ethnic Azerbaijanis make up the majority of the Muslim population. Many ethnic Azerbaijanis identify religion with their national culture and define it as an integral part of their culture and traditions (Prasad, 2012, p. 5; Sanikidze et al., 2004, p. 25).

Although ethnic Azerbaijanis in Georgia consider themselves predominantly Muslim, lengthy Soviet rule and politics have marginalized them from their religious values. These cases have led to religious ignorance or misinterpretation of the religion within the community. This approach further restricted the rights and freedoms of ethnic Azerbaijani women. Besides, misinterpretation of Islam and the traditional lifestyle, especially in rural areas, imposes restrictions on the social activities of women (Caucasian House, 2016, p. 22).

c. Family background

Coleman's work shows that families can play a much more crucial role in students' academic success than schools and societies (Coleman et al., 1966). Since then, empirical studies on family background and children's success have revealed that a family's socioeconomic status can affect children's academic achievement more than schools (Cheadle, 2008; Shirin, 2005; White, 1980).

The social status of Azerbaijani families in Georgia is affected by the low level of higher education among them. In the post-Soviet era, the intelligentsia in the villages decreased compared to the Soviet era. As a result, this factor has had a negative impact on the society's inclination towards education.

On the other hand, when the economic situation of families allows them to finance their children's education, it is often preferable to provide education to boys. For centuries, this way of thinking has been associated not only with the ethnic Azerbaijanis but also with the centuries-old lifestyles in the Caucasus and the East (Dudwick, 2005, p. 5). While boys are considered successors and bearers of the surname, girls are perceived as being in a temporary state where they are born, and remain there until they get married. According to the UNFPA research, the ethnic minorities' populated regions of Georgia, including Kvemo Kartli, record a decreasing trend in male births over the last decade, son preference is still prevalent in those regions (UNFPA, 2019).

d. Rural locations

In integration processes, ethnic residential segregation has also been regarded as an obstacle. It is widely debated that minority group members who live in minority groups with co-ethnics are less likely to integrate into the majority society (e.g., Gijsberts et al., 2007, p. 807; Danzer et al., 2013, p. 323). However, communication with the majority population is vital for acquiring native language skills, mutual acceptance promotion, and general acculturation processes (Gijsberts et al., 2007, p. 809).

Owing to the heterogeneity of the allocation of educational resources to rural and urban areas, districts, and schools, school quality should be seen as an essential factor when talking about the relationship between the family background of ethnic Azerbaijani girls in Kvemo-Kartli and their educational achievements. Innovative teaching tools and peers prone to education, concentrating on key schools, significantly impact children's access to next-level education opportunities. It should be taken into account that the majority of ethnic Azerbaijanis live in rural areas of Kvemo-Kartli, where schools are in terrible conditions compared to urban schools. Some

villages are without schools at all. Because of this factor, some students have to go to schools in nearby towns/ villages or to schools in urban areas, if the family economic situation allows.

Many children, especially girls, face difficulties in their long and dangerous journeys to and from school. These students are more likely to travel by public transport. The underdeveloped transport infrastructure complicates communications with remote villages. The villagers are cut off from the cultural and educational environment (Sikharulidze et al., 2016, p. 75). The lack of regularly scheduled public transport to villages and some towns makes it difficult for ethnic Azerbaijani girls living in rural areas to access educational opportunities. The same problems also affect students of higher education institutions.

Conclusion

Studying the social integration of ethnic Azerbaijani women in Georgia is essential, as social integration is crucial in a democratic society. The paper, which applies commonly used social integration indicators, reveals the low social integration level among ethnic Azerbaijani women in Georgia and identifies the factors affecting it.

Social integration is a two-way process and requires effort of both the majority group and the group under study.

Affirmative actions of the state can positively affect the social integration of minorities. 'Affirmative action' means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in employment, education, and culture, from which they were historically excluded (Fullinwider, 2018). Since 2010, Georgia has started using affirmative action policies. The Georgian government has taken a practical step towards the problems faced by national minorities in previous years. The Ministry of Education and Science has implemented the '1 + 4' quota system since 2010. This reform of the quota system launched a one-year Georgian Language Education Programme, which prepares students from ethnic minority groups to undertake smooth transitions to undergraduate programmes. Studies show the effectiveness of this affirmative action on ethnic minorities. The number of enrolled ethnic Azerbaijani students in the '1 + 4' system has increased significantly since 2010 (Tabatadze et al., 2017, p.28).

After gaining independence, Georgia has implemented many reforms to bring democratic values to its society, trying to get the legislation in line with international and European standards and promote gender equality. The country has made many significant improvements in recent years to accelerate women's and girls' progress, prevent discrimination, and promote women's and girls' rights. However, studies show that the implementation of normative actions and policy documents is inadequate, preventing women's and girls' equality (USAID Georgia, 2018).

The minority representatives, in turn, should demonstrate their willingness to engage in social integration by increasing their legal knowledge and education, actively involving in social programmes, and fighting the discrimination they face within their community, which hinders their access to education and resources.

References:

- Abrahamyan, M., Mammadova, P., & Tskhvariashvili, S. (2018). Women challenging gender norms and patriarchal values in peacebuilding and conflict transformation across the South Caucasus. *Journal of Conflict Transformation, Caucasus Edition*, 3(1), 46-71.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2), 166-191.
- Aliyeva, L. A. (2020). Gender and society in the Caucasus. In *Routledge Handbook of the Caucasus* (pp. 389-400). Routledge.
- Bowleg, L. (2012). The problem with the phrase women and minorities: intersectionality—an important theoretical framework for public health. *American journal of public health*, 102(7), 1267-1273.
- Brody, A. (2018). *Georgia Country Gender Assessment*. Asian Development Bank.
- Bujiashvili, N. (2018). *The Concept of Multiculturalism and the Implementation of the Idea of Cultural Diversity in Georgia*. Master Thesis. Tbilisi: University of Georgia.

- Cheadle, J. E. (2008). Educational investment, family context, and children's math and reading growth from kindergarten through the third grade. *Sociology of Education*, 81(1), 1-31.
- Coleman, J. S. (1966). *Equality of Educational Opportunity [summary Report]* (Vol. 1). US Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.
- Collins, P. H. (1990). Black feminist thought in the matrix of domination. *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, 138, 221-238.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989, Article 8: 139.
- Cruz-Saco, M. A. (2008, July). Promoting social integration: Economic, social and political dimensions with a focus on Latin America. In *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development in collaboration with the Government of Finland, Expert Group Meeting, "Promoting Social Integration* (pp. 8-10).
- Danzer, A. M., & Yaman, F. (2013). Do ethnic enclaves impede immigrants' integration? Evidence from a quasi-experimental social-interaction approach. *Review of International Economics*, 21(2), 311-325.
- Dudwick, N. (2015). 'Missing Women' in the South Caucasus: Local perceptions and proposed solutions". *World Bank*.
- Gabunia, K. (2014). "The Language Situation in Contemporary Georgia. Caucasian and Non-Caucasian Languages". *International Journal of Multilingual Education*. 4: 1-21.
- Gelovani, N., Ismailov, D., & Bochorishvili, S. (2017). Islam, Gender and Education in Contemporary Georgia: The Example of Kvemo Kartli. *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 11(7), 1845-1849.
- Gijsberts, M., & Dagevos, J. (2007). The socio-cultural integration of ethnic minorities in the Netherlands: Identifying neighborhood effects on multiple integration outcomes. *Housing studies*, 22(5), 805-831.
- Gupta, T., et al. (2018). *"Exploring Harmful Practices of Early/Child Marriage and FGM/C in Georgia"* – Results from a Qualitative Research. Tbilisi, Georgia and Washington, DC; National Center for Disease Control and Public Health, Promundo US, United Nations Population Fund (UNFPA) United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Hankivsky, O., & Christoffersen, A. (2008). Intersectionality and the determinants of health: a Canadian perspective. *Critical Public Health*, 18(3), 271-283.
- Kachkachishvili, I. et al. (2012). *Study of Social and Economic Conditions and Attitudes of Kvemo Kartli Population*. Tbilisi: Universal.
- Kadagishvili, N. (2019). *An Assessment of the Educational Needs of Ethnic Minorities in Georgia from an Education Policy Perspective*. Master Thesis. Budapest: Central European University.
- Kahraman, A. (2021). Azeris and Muslim Ajaris in Georgia: The swing between tolerance and alienation. *Nationalities Papers*, 49(2), 308-325.
- Kakhishvili, L. (2018). Competing for Votes of Ethnic Minorities in Georgia: The 2017 Local Elections. *Center for Studies of Ethnicity and Multiculturalism: Tbilisi*. Available at: http://csem.ge/wp-content/uploads/2018/06/Competing-for-Votes-of-Ethnic-Minorities_Eng.pdf.
- Le Grix, V. (2020). Beyond Protection: Why the EU Should Shift to Ethnic Minority Integration in Georgia. *College of Europe Policy Briefs* September 6 (20), 1-5.
- Little, W., et al., (2014). Introduction to Sociology-1st Canadian edition. *Victoria, BC: B.C. campus*. Retrieved from <https://opentextbc.ca/introduction-to-sociology>.
- Mandl, S. (2011). Women in AZERBAIJAN Peace, Security and Democracy from a Women's Rights perspective. *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights*.
- Martelli, S. (2019). Muslim girls' social integration into European countries, *Quaderni di Sociologia*, 80, 51-68.
- Peinhopf, A. (2014). Ethnic minority women in Georgia-facing a double burden? *Flensburg: European Centre for Minority Issues* 74, 1-40.
- Prasad, C. (2012). Georgia's Muslim Community: A Self-Fulfilling Prophecy? *European Centre for Minority Issues* 58, 1-24.
- Rahman, F. Z. (2012). Gender equality in Muslim-majority states and Shari'a family law: is there a link? *Australian Journal of Political Science*, 47(3), 347-362.
- Sanikidze, G., & Walker, E. W. (2004). Islam and Islamic practices in Georgia. Berkeley Program in Eurasian and East Eurasian Studies. UC Berkeley: Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies.

- Sanikidze, G. (2018). Muslim Communities of Georgia: Old Problems and New Challenges. *Islamophobia Studies Journal*, 4(2), 247-265.
- Strobl, R. (2007) Social integration and inclusion // The Blackwell Encyclopedia of Sociology. Vol. IX. Blackwell Publishing.
- Tabatadze, S., & Gorgadze, N. (2017). Affirmative action policy in admissions system of higher education of post-Soviet Georgia. *Journal of Applied Research in Higher Education*. 9(3), 363-377.
- Sikharulidze, A. and Urushadze, M. (2016). Islam in Georgia and the integration policy. *Pathways to Peace and Security*. 2 (51), 71-86.
- Sirin, S. R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review of research. *Review of educational research*, 75(3), 417-453.
- Storm, K. J. (2019). *The dynamics of identity negotiation in a border region: the case of the Georgian Azeri-Turks of Kvemo Kartli* (Doctoral dissertation, Itä-Suomen yliopisto).
- UNAG. (2008). National Integration and Tolerance in Georgia: Assessment Survey Report 2007–2008.
- UN Women (2014). Study on the Needs and Priorities of Ethnic Minorities Women in the Kvemo Kartli Region. Tbilisi, Georgia: Institute for Social Studies and Analysis (ISSA).
- Valehoğlu, F. (2005). *Qaraqapaqlar və onların XIX əsr hər b tarixi*. Bakı: “Səda” nəşriyyatı.
- Vervoort, M. and Jaco, D. (2011). The social integration of ethnic minorities: An explanation of the trend in ethnic minorities' social contacts with natives in the Netherlands, 1998–2006. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(4), 619-635.
- White, K. R. (1980). Socio-economic status and academic achievement. *Evaluation in Education*, 4, 79-81.
- Wuthnow, R., & Hackett, C. (2003). The social integration of practitioners of non-Western religions in the United States. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 42(4), 651-667.
- Yılmaz, A. and Öğütçü, Ö.N. (2016). Borçalı Türkleri: Sosyo-Ekonomik Durum, Siyasi Katılım ve Entegrasyon. In *Gürcistan'daki Müslüman Topluluklar: Azınlık Hakları, Kimlik, Siyaset*, edited by Aydingün, A., Asker, A. and Yavuz Ş. A. 245–273. Ankara: Terazi.
- Zviadadze, S., Jishkariani, D., & Mikeladze, T. (2018). Identity Issues among Azerbaijani Population of Kvemo Kartli and Its Political and Social Dimensions. *Human Rights Education and Monitoring Center*.

Online sources:

- Bakhturidze, D., et al. (2017). “Sustainable Development Goal # 5 Gender Assessment in Georgia”. <http://www.parliament.ge/uploads/other/86/86668.pdf> (Last visited: 07.01.2021).
- Caucasus Research Resource Center (2019). “Child Marriage in Georgia: Economic and Educational Consequences. POLICY BULLETIN. http://crrc.ge/uploads/tinyce/documents/PolicyBriefs/Early_Marriage_Policy_Brief.pdf (Last visited: 27.11.2020).
- Caucasus Research Resource Center (2019). *Public Attitudes in Georgia 2019*. <https://caucasusbarometer.org/en/na2019ge/KNOWGEO-by-ETHNIC/> (Last visited: 24.10.2020).
- Caucasus Research Resource Center (2019). *Public Attitudes in Georgia 2019*. <https://caucasusbarometer.org/en/cb2019ge/RESPEDU-by-ETHNIC/> (Last visited: 24.10.2020).
- Caucasus Research Resource Centers. 2019. *Public Attitudes in Georgia 2019*. <https://caucasusbarometer.org/en/cb2019ge/ETHNIC-by-MARWGEO/> (Last visited: 23.10.2020).
- Ellena, M. (2015). “Georgia’s Child Brides: Opting for Marriage over School”. *Eurasianet*. <https://eurasianet.org/georgias-child-brides-opting-for-marriage-over-school> <https://eurasianet.org/georgias-child-brides-opting-for-marriage-over-school> (Last visited: 16.12.2020).
- JAM News (2017). *Fate of the kidnapped*. <https://jam-news.net/the-kidnapped-fates/> (Last visited: 16.12.2020).
- Hoare, J. P. (2020). *Child Marriage in Georgia*. https://georgia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Child_Marriage_in_Georgia_ENG.pdf (Last visited: 05.01.2021)
- Osepashvili, I. (2013). *General Comparison of ethnic Georgians' attitudes towards Armenians and Azerbaijani*. At: <http://>

css.ge/wp-content/uploads/2019/07/armenia_azer.pdf (Last visited: 06.11.2020).

Parliament of Georgia. *List of MPs*. <http://www.parliament.ge/en/parlamentarebi/deputatebis-sia.htm> (Last visited: 16.01.2021)

Public Defender of Georgia (2018). *The Situation of Human Rights and Freedoms in Georgia*. At: <https://ombudsman.ge/res/docs/2019101108583612469.pdf> (Last visited: 12.12.2020)

Sikharulidze, A., et al. (2016). *Islam in Georgia: Policy and Integration (Research Report)*. Caucasian House, Tbilisi. <http://caucasianhouse.ge/wp-content/uploads/2017/04/Islam-in-Georgia-ENG.pdf> (Last visited: 04.12.2020).

Sisvadze, N. (2017). *Fate of the Kidnapped*. https://jam-news.net/the-kidnapped-fates/?fbclid=IwAR1Yy2QuQtR5FBv8RoxW4glv9jU9B4c56O3D12w_oYCFIZW4aB-bdD6GriY (Last visited: 16.12.2020).

UNFPA (2014). *Child marriage in Georgia*. <https://eeca.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa%20georgia%20overview.pdf> (Last visited: 09.12.2020).

UNFPA (2019). *Social Economic Policy Analysis with Regard to Son Preference and GBSS*.

<https://georgia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/A3-%28eng%29.pdf> (Last visited: 02.10.2021)

UNICEF (2016). *The state of the world's children*.

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7531/-The_state_of_the_worlds_children_2016_A_fair_chance_for_every_child-2016The_State_of_the_Worlds_Children_2016.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y (Last visited: 09.12.2020).

USAID Georgia (2018). *Gender Equality in Georgia: Barriers and Recommendations*. [file:///C:/Users/hp/Downloads/UNDP_GE_DG_Gender_Equality_in_Georgia_VOL1_ENG%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/UNDP_GE_DG_Gender_Equality_in_Georgia_VOL1_ENG%20(3).pdf) (Last visited: 09.12.2020).

სალომე აბულაძე¹

უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობა, როგორც პატიმრების რეაბილიტაციის საშუალება: საქართველოს შემთხვევის ანალიზი

აბსტრაქტი

უმაღლესი განათლება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ადამიანის განვითარებაში და ზრდის მისი დასაქმების შესაძლებლობას. განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს პატიმრების უმაღლესი განათლების მიღების შესაძლებლობით უზრუნველყოფა, რამდენადაც ისინი ერთ-ერთ ყველაზე მონყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ და მათ რეაბილიტაციას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, რათა თავიდან იქნას აცილებული რეციდივიზმი, წახალისდეს მათი სრული რესოციალიზაცია და გაძლიერდეს დასაქმების შანსები. წინამდებარე სტატია მიზნად ისახავს შეისწავლოს ქართული კანონმდებლობის შესაბამისობა პატიმრების უმაღლესი განათლების მიღების უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან, აგრეთვე, გაანალიზოს ამ კუთხით საქართველოს ციხეებში არსებული პრაქტიკა და გამოწვევები. თვისებრივი კვლევის, ასევე, წამყვანი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე დაყრდნობით, კვლევა გამოკვეთს, რომ მსჯავრდებულთა უმაღლესი განათლებაზე ხელმისაწვდომობა არსებით საჭიროებს წარმოადგენს საქართველოში. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო საკანონმდებლო დონეზე არეგულირებს უმაღლესი განათლების უზრუნველყოფის ზოგიერთ ასპექტს, მისი ხელმისაწვდომობა ვრცელდება მხოლოდ გარკვეული ტიპის დაწესებულებებში განთავსებულ პატიმრებზე. უფრო მეტიც, მცირეა უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართულ პატიმართა რაოდენობა, რაც პრაქტიკული მექანიზმების არაუფექტურობაზე მიუთითებს. კვლევა, ასევე, ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოს მიერ უმაღლესი განათლებისთვის გამოყოფილ ბიუჯეტთან შედარებით პატიმართა განათლებისთვის გამოყოფილი სახსრები არსებითად მწირია, რაც არასაკმარისია ხარისხიანი საგანმანათლებლო პროგრამების განსახორციელებლად. კვლევის შედეგად გაანალიზდა ეროვნული საკანონმდებლო ბაზა საერთაშორისო სტანდარტებისა და ვალდებულებების პერსპექტივიდან, რაც მიზნად ისახავდა სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში მოთავსებული პატიმრებისთვის განათლების ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობის გამოკვეთას.

საკვანძო სიტყვები: უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობა, რეაბილიტაცია, მსჯავრდებულები, ციხეები, საქართველო.

შესავალი

განათლების უფლება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი უფლებაა, რომლის რეალიზებაც უზრუნველყოფს არა მხოლოდ ინდივიდის, არამედ მთელი საზოგადოების პიროვნული და პროფესიული შესაძლებლობების განვითარებას. ის აუმჯობესებს სოციალურ უნარებს და საზოგადოების წევრებს ეხმარება ერთმანეთთან კომუნიკაციაში. ადამიანის მიერ სათანადო განათლების მიღება საზოგადოებაში ღირსეული ადგილის დაკმვიდრებას უკავშირდება. რაც უფრო მაღალია მთლიანად საზოგადოების განათლების დონე, მით უკეთესია მისი თითოეული წევრის კეთილდღეობა; თუმცა, საკმარისი არ არის მხოლოდ ეროვნული კანონმდებლობის ფარგლებში განათლების უფლების გარანტირება, არამედ, მნიშვნელოვანია მისი პრაქტიკული რეალიზება და საზოგადოების ყველა წევრისთვის მასზე წვდომის

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ადამიანის უფლებებსა და დემოკრატიზაციაში რეგიონული სამაგისტრო პროგრამის ფარგლებში დაცული სამაგისტრო ნაშრომის საფუძველზე ნინო ლაპიაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: salome.abuladze.97@gmail.com

უზრუნველყოფა. ამავდროულად, მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ თანაბარი შესაძლებლობები, მიიღონ მათი სურვილებისა და შესაძლებლობების შესაბამისი განათლება (Akbar 1952, 89; Jenks 1946, 40-41).

როტმანი აღნიშნავს, რომ პატიმრობას თავისთავად სარეაბილიტაციო, გამოსასწორებელი მიზანი აქვს. ამასთანავე, ის ეხმარება პატიმრებს საკუთარი თავის აღმოჩენის და სოციალური პასუხისმგებლობის გაძლიერების პროცესში, რაც, საბოლოოდ, ავალდებულებს ხელისუფლებას იზრუნოს მსჯავრდებულთა კეთილდღეობაზე და მინიმუმამდე დაიყვანოს პატიმრობის არასასურველი გვერდითი მოვლენები (Rotman 1986, 1025-1029; 1034-1035). თუ პატიმრები უზრუნველყოფილნი არ იქნებიან რეაბილიტაციის შესაძლებლობებით, დანაშაულის შემცირების მიზანი ვერ იქნება მიღწეული, რადგან ისინი ვერ შეძლებენ საკუთარი თავის უზრუნველყოფას და დანაშაულის ხელახლა ჩადენის თავიდან არიდებას (*Ibid.* 1061). განათლების უფლება მიჩნეულია რეაბილიტაციის შესაძლებლობად (*Ibid.* 1057). რამდენიმე კვლევამ აჩვენა, რომ ციხის განათლება აუმჯობესებს პატიმართა საცხოვრებელ პირობებს სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში და ამცირებს რეციდივს; თუმცა, მსჯავრდებულთა განათლების ზოგადი დონე უფრო დაბალია, ვიდრე დანარჩენი საზოგადოების (Hetland et al. 2007, 146).

ევროპული ციხის წესების 28-ე მუხლის პირველი პუნქტი ხაზს უსვამს ციხეებში განათლების აუცილებლობაზე და აღნიშნავს, რომ ყველა ციხე უნდა ცდილობდეს თითოეული პატიმრის უზრუნველყოფას ისეთ საგანმანათლებლო პროგრამებზე წვდომით, რომლებიც მაქსიმალურად ყოვლისმომცველია და აკმაყოფილებს მათ ინდივიდუალურ საჭიროებებს. ამ მუხლის კომენტარი გამოკვეთს ახალგაზრდა პატიმრებისთვის საგანმანათლებლო შესაძლებლობების მოწყობის მნიშვნელობას (CoE 2006, 57).

ციხიდან გათავისუფლების შემდეგ პატიმრებს სხვადასხვა გამონვევასთან გამკლავება უწევთ. მთავარ გამონვევას დასაქმების საკითხი წარმოადგენს (Nally et al. 2014, 17). როგორც წესი, ყოფილ პატიმრებს უჭირთ სამუშაოს მოძიება, სტიგმატიზაციის გამო. აგრეთვე, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მათ აქვთ ნასამართლობის სტატუსი, რა დროსაც, საქართველოს შემთხვევაში, აკრძალულია საჯარო სამსახურში მუშაობა. ამას გარდა, არც კერძო სექტორია მთლად ღია ყოფილი პატიმრებისთვის, რაც ნიშნავს, რომ მათ ფინანსების ალტერნატიული წყაროების მოძიება უწევთ, რამაც შეიძლება ისინი განმეორებითი დანაშაულის ჩადენამდე მიიყვანოს (Case and Fasenfest 2004, 25).

მაშინ, როდესაც ევროპული ქვეყნების უმეტესობა პატიმართა განათლებაზე ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს, საქართველო კვლავ მნიშვნელოვანი გამონვევების წინაშე რჩება. მიუხედავად იმისა, რომ უმაღლესი განათლების მიღება ინდივიდის ნებასა და არჩევანზეა დამოკიდებული, საქართველოს მთავრობამ უნდა გადადგას უფრო აქტიური ნაბიჯები ამ პროცესში პატიმართა დინამიური ჩართულობის წახალისებისა და წერილობითი ნორმების პრაქტიკული რეალიზებისათვის.

2017 წელს საქართველოს პატიმრობის კოდექსის 1151-ე მუხლში განხორციელდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც, გათავისუფლებისთვის მომზადების და დაბალი რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში, ასევე, არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო დაწესებულებაში განთავსებულ მსჯავრდებულებებს მიეცათ განათლების მიღების უფლება აკადემიური უმაღლესი განათლების პირველ საფეხურზე (ბაკალავრიატი). მოგვიანებით, 2019 წლის პირველი ნოემბრის ცვლილების შედეგად, მაგისტრატურის საფეხურიც გახდა ხელმისაწვდომი გათავისუფლებისთვის მომზადების და დაბალი რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში მყოფი მსჯავრდებულებისთვის. მიუხედავად განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებებისა, აღნიშნული ვრცელდება პატიმართა მხოლოდ განსაზღვრულ ჯგუფზე, მაშინ, როდესაც კონსტიტუციის 27-ე მუხლი ყველასთვის უზრუნველყოფს განათლების მიღების და მისი ფორმის არჩევანის თავისუფლებას.

წინამდებარე სტატია გამოკვეთს შემდეგს – მიუხედავად იმისა, რომ ყველა იმსახურებს და აქვს უმაღლესი განათლებაზე ხელმისაწვდომის უფლება, პატიმრების უმაღლესი განათლებას არანაკლები ყურადღება უნდა დაეთმოს სახელმწიფოს მხრიდან, რამდენადაც ისინი წარმოადგენენ მოწყვლად ჯგუფს და უმაღლესი განათლებაზე წვდომამ, დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდის გზით, შესაძლოა, გაზარდოს მათი რეაბილიტაციის შანსები.

1. შინაარსობრივი და თეორიული მხარე

განათლების უფლება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი უფლება და მთავარი ინსტრუმენტი საზოგადოების განვითარებისათვის. მნიშვნელოვანია მისი საკანონმდებლო დონეზე გარანტირებასთან ერთად,

პრაქტიკაში რეალიზება და საზოგადოების ყველა წევრისთვის მისი ხელმისაწვდომობა (Akbar 1952, 89; Jenks 1946, 40–41). ინდივიდებს მათი შესაძლებლობების შესაბამისი, საუკეთესო განათლების მიღების საშუალება უნდა მიეცეთ (Akbar 1952, 92–93).

სიტყვა რეაბილიტაცია დაკავშირებულია პატიმართა წახალისების გზით მათი მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან, რათა დაუბრუნდნენ თავდაპირველ ცხოვრებას, რომელშიც ისინი ნასამართლობის სტატუსის გარეშე იმყოფებოდნენ. განათლების უფლება რეაბილიტაციის საშუალებად განიხილება (Rotman 1986, 1057). ვაკა (2004) აღნიშნავს, რომ ციხის სათანადო განათლება აუმჯობესებს პატიმართა დამოკიდებულებას ცხოვრების, დასაქმების გაზრდილი შანსების და ციხის გარემოსადმი, ასევე, დადებით გავლენას ახდენს პატიმართა ფსიქოლოგიურ მდგომარეობაზე და ამცირებს დანაშაულის განმეორებით ჩადენის შემთხვევებს (297–299).

ლის მოსაზრებით, რაც უფრო მაღალია მიღებული განათლების საფეხური, მით უკეთესი შეიძლება იყოს პიროვნების მდგომარეობა (Lee 2013, 2). განათლება პატიმრებს აძლევს იმის რწმენას, რომ ისინი კვლავ საზოგადოების წევრები არიან და სჯერათ, რომ მათ აქვთ საზოგადოებაში რესოციალიზაციის და ახალი ცხოვრების დანყების შანსები.

1.1. განათლების უფლების ფილოსოფია

განათლების ფილოსოფიის განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ამერიკელმა ფილოსოფოსმა, ფსიქოლოგმა და განათლების სპეციალისტმა ჯონ დიუიმ. დიუიმ შემოგვთავაზა ტერმინი „ინსტრუმენტალიზმი“, რამდენადაც იგი ცოდნას ადამიანის არსებობის საფუძვლად თვლიდა და მიაჩნდა, რომ სწორედ, მისი საშუალებით შეიძლებოდა გადაჭრილიყო ცხოვრებისეული გამოწვევები (Dewey 2001, 10–11). დიუის აზრით, ფიზიოლოგიური ცხოვრებისთვის რა მნიშვნელობაც აქვს კვებას და რეპროდუქციას, მსგავსი დანიშნულებისაა განათლება სოციალური ცხოვრებისთვის (*Ibid.* 13). განათლება კომუნიკაციის მეშვეობით ვრცელდება (*Ibid.*). გამოცდილებების გაზიარებისა და განათლების გავრცელების გზით კომუნიკაციის ორივე მხარე აღიქმება როგორც ერთი მთლიანობა (*Ibid.* 14). ამ ყველაფერში დიუი ახალგაზრდებსა და მოზარდებს შორის ხედავს მსგავსებას. როდესაც საზოგადოება წარმართავს ახალგაზრდის საქმიანობას, ის, ასევე, განსაზღვრავს მის მომავალს, რამდენადაც ახალგაზრდა მალე გახდება ამ საზოგადოების სრულფასოვანი წევრი. საზოგადოება, რომელიც ხასიათდება თავისუფალი და თანასწორი ურთიერთობებით და სადაც პროგრესს, განვითარებას და განათლებას დიდი მნიშვნელობა აქვს – დემოკრატიულია. (*Ibid.* 105). საზოგადოება იმდენად დემოკრატიულია, რამდენად სათანადო პირობებსაც ქმნის თავისი თითოეული წევრისთვის, რომ თანაბრად ისარგებლოს საზოგადოებრივი სიკეთით. მხოლოდ განათლების საშუალებით არის შესაძლებელი ინოვაციების გავრცელება, თითოეულ ინდივიდში პირადი ინიციატივებისა და ადაპტაციის უნარების განვითარება. ადამიანის ცხოვრების ინდივიდუალურობა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი თავის თავს საკუთარი ნებით ქმნის, რაც შეიძლება მიღწეულ იქნას განათლებით, რომლის უზრუნველყოფაც სახელმწიფოს ფუნქციას წარმოადგენს (*Ibid.* 100–105). განათლება არ ცვლის მხოლოდ იმას, რაც ვიცით; ის ჩვენს რწმენებს, მიდრეკილებებს და ჩვევებსაც ცვლის (Stoller and Kramer 2018, 6).

ციხეში პატიმრებს შეზღუდული აქვთ სხვადასხვა, მათ შორის, ხმის მიცემის, თავისუფლების თუ სხვა სახის უფლებები (*Ibid.*). ვორჰაუსის მოსაზრებით, პატიმრების განათლებით უზრუნველყოფისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან არგუმენტს წარმოადგენს პირადი, სოციალური ან ეკონომიკური სიკეთის, მაგალითად, დასაქმების პერსპექტივების ან საზოგადოებაში რეინტეგრაციის შესაძლებლობის ხელშეწყობა (*Ibid.*). მეორე მხრივ, ვორჰაუსი აღიარებს, რომ ციხეში განათლების მიღების უფლების მნიშვნელობის მტკიცე დასაბუთების არარსებობა სავარაუდო მიზეზთაგანია, რის გამოც ეს უფლება პრაქტიკაში მყარად რეალიზებული არ არის, და ასკვნის, რომ ამ კუთხით ყოვლისმომცველი კვლევებია საჭირო ყველა ორგანიზაციის აღმოსაფხვრელად (*Ibid.* 172).

2. განათლების უფლების სამართლებრივი რეგულირება

იმაზე მსჯელობისას, დაცულია თუ არა პატიმართა უმაღლესი განათლების უფლება საქართველოში, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, აკისრებს თუ არა სამართლებრივი წყაროები სახელმწიფო ორგანოებს ამ კუთხით გარკვეული ნაბიჯების გადადგმის ვალდებულებას. ასეთი რეგულაციების გარეშე ხელისუფლების ქმედებების შეფასება აზრს მოკლებულია.

2. 1. საერთაშორისო სამართლებრივი საფუძვლები

უმთავრეს საერთაშორისო სამართლებრივ რეგულაციას ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 26-ე მუხლი წარმოადგენს. საქართველო გაეროს წევრი 1992 წელს გახდა. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტი (ICESCR) განათლების უფლების კიდევ ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს, რომელიც აყალიბებს სამართლებრივ მექანიზმს, თუ როგორ უნდა იქნას დაცული და უზრუნველყოფილი აღნიშნული უფლება წევრი სახელმწიფოების მხრიდან. პაქტის მე-13 მუხლი ყველა ადამიანის განათლების უფლებას ადგენს. უმაღლესი განათლება ყველა-სთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს; პარალელურად, იგი მონაწილე სახელმწიფოებისგან მოითხოვს ეტაპობრივად დანერგონ უფასო უმაღლესი განათლების პროგრამები (UN 1966a). სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი, ასევე, ითვალისწინებს განათლების უფლებას მე-18 მუხლში, თუმცა, ის მშობლების ან სხვა კანონიერი წარმომადგენლებისთვის მათი შვილების რელიგიური და მორალური განათლების საკუთარი რწმენის შესაბამისად მიცემის ავტონომიას უზრუნველყოფს (UN 1966b), რაც ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ვალდებულია არ ჩაერიოს მშობლების/კანონიერი წარმომადგენლების არჩევანის თავისუფლებაში, როდესაც შვილების რელიგიური/მორალური განათლების მათ რწმენასთან შესაბამისობის საკითხს წყვეტენ.

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საქმიანობაა ICESCR-ში გარანტირებული უფლებების შესახებ შექმნილი კომენტარები, რომლებიც თითოეული მუხლის კომიტეტისეულ ანალიზს შეიცავს. მათი საშუალებით, წევრ სახელმწიფოებს უკეთ შეუძლიათ შეასრულონ პაქტით ნაკისრი ვალდებულებები (UN 2020b). მესამე გენერალურ კომენტარში კომიტეტი აღნიშნავს, რომ ტერმინში „ხელმისაწვდომი რესურსების მაქსიმუმი“ იგულისხმება არა მხოლოდ შიდა სახელმწიფოებრივი ფინანსური რესურსები, არამედ საერთაშორისო რესურსებიც, რომელთა მიიღებაც სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობისა და მხარდაჭერის ფარგლებშია შესაძლებელი (para. 13) (OHCHR, n.d. 1990, 1-4).

მე-13 გენერალურ კომენტარში კომიტეტი ხაზს უსვამს განათლების გადამწყვეტ როლზე და მას ძალაუფლების მიმნიჭებელ უფლებად მოიხსენიებს (para. 1). განათლება ერთ-ერთი მომგებიანი რამაა, რომელზედაც სახელმწიფოს ხარჯების გაღება შეუძლია (*Ibid.*). კომენტარი ხაზს უსვამს განათლების უფლების ოთხ ძირითად მახასიათებელს, რომელთა დაკმაყოფილებაც წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ამ უფლების სრულყოფილ რეალიზებაზე მიუთითებს. პირველი და ძირითადი მოთხოვნა ქვეყნის მასშტაბით მოქმედი საგანმანათლებლო პროგრამებისა და დაწესებულებების არსებობას უკავშირდება. მეორე კრიტერიუმია ხელმისაწვდომობა, რომელიც მოითხოვს, რომ ყველა საგანმანათლებლო დაწესებულება იყოს არადისკრიმინაციული, ფიზიკურად და ეკონომიკურად ხელმისაწვდომი. არადისკრიმინაციულობა ყველაზე მონყვლადი ჯგუფებისთვის ხელმისაწვდომ საგანმანათლებლო ინსტრუმენტებს გულისხმობს, სტუდენტების ყოველგვარი დიფერენცირების გარეშე. ფიზიკური ხელმისაწვდომობა დაკავშირებულია უშუალოდ როგორც ფიზიკურ ხელმისაწვდომობასთან, მაგალითად, სასწავლო დაწესებულებების შესაბამის მდებარეობასთან, ასევე, დისტანციურ – ელექტრონულ სწავლებასთან. ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა ნიშნავს ხელმისაწვდომ ფასებს. მესამე ფაქტორი მისაღებობაა, რომელიც დაკავშირებულია სასწავლო პროცესის შინაარსთან. ხოლო, საბოლოო პირობა არის ადაპტირებულობა. განათლება უნდა იყოს ცოცხალი მექანიზმი, რომელიც საზოგადოებასთან ერთად გავითარდება და თანამედროვე სტანდარტების შესაბამისი იქნება (OHCHR, n.d. 1999b, 2-3).

კომენტარის 46-ე პუნქტში, კომიტეტი ხაზს უსვამს მონაწილე სახელმწიფოების სამ ძირითად ვალდებულებას: პატივი სცენ, დაიცვან და სრულყოთ განათლების უფლება, მგავსად სხვა უფლებებისა. პირველი ვალდებულება გულისხმობს ყველა არსებული საშუალების გამოყენებას განათლების უფლების რეალიზებისთვის. მეორე კრიტერიუმი მონაწილე სახელმწიფოებისგან მოელის მესამე პირების მხრიდან ამ უფლებაში ყოველგვარი ჩარევის აღკვეთას. ხოლო განათლების უფლების სრულყოფა სახელმწიფოებისგან მოითხოვს ყველა პოზიტიური ზომის მიღებას, რომელიც საშუალებას მისცემს და დაეხმარება ინდივიდს ამ უფლებით სარგებლობაში. (OHCHR, n.d. 1999b, 10-11).

ზემოაღნიშნული კრიტერიუმების დაცვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში განთავსებულ პირებთან მიმართებაში (UN 2009, para. 10). ადამიანის ღირსება, რომელიც ყველა უფლების საფუძველია, სასჯელაღსრულების ორგანოებს ავალდებულებს, პატივი სცენ ინდივიდის როგორც არსებულ, ასევე, პოტენციურ უნარებს (para. 18). საგანმანათლებლო შესაძლებლობების შეთავაზება არ შეიძლება ისე იქნას გაგებული, თითქოს, აღნიშნული პატიმრობით გამო-

წვეული ზიანის კომპენსირებას ისახავს მიზნად. იგი პატიმრებისთვის იმ პოტენციალის შეთავაზებას ემსახურება, რომელიც მანამდე არ ჰქონიათ და როგორც მათი, აგრეთვე მთელი საზოგადოების ინტერესების შესაბამისია (para. 20).

ზოგიერთი ქვეყანა, მაგალითად, პერუ, გვატემალა, ალჟირი, მავრიკი, პოლონეთი, დომინიკის რესპუბლიკა, ტუნისი, საგანმანათლებლო აქტივობებში ჩართული პატიმრებისთვის გირაოს, პირობით მსჯავრის გამოყენების ან სასჯელის ვადის შემცირების შესაძლებლობას ითვალისწინებს. აგრეთვე, საჯარო და არასამთავრობო სექტორის, სამოქალაქო საზოგადოების, სასჯელაღსრულების სტრუქტურების აქტიური ჩართულობა ამ კუთხით ბევრად უფრო პროდუქტიული იქნება პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით (para. 65). გარდა ამისა, უმჯობესია თუ პატიმრების განათლების უფლება კონსტიტუციის და სხვა ეროვნული რეგულაციების დონეზე გაინერგება; აგრეთვე, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადეკვატური რესურსები გამოიყოფა მათი განათლებისთვის (UN 2009, 24-25).

2.2. რეგიონული სტანდარტები

ისტორიული ნაბიჯი გადაიდგა 1948 წელს, როდესაც მიღებულ იქნა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, რომელმაც აღიარა ადამიანის უფლებების უნივერსალური ბუნება და ხელშეუხებლობა. ამას მალევე, 1950 წელს, მოჰყვა ევროპის საბჭოს მზადყოფნა, მხარი დაეჭირა ადამიანის უფლებებისთვის და მიეღო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. მისი ხელმომწერი სახელმწიფოები გარანტიას იძლევიან, რომ ძირითადი უფლებები უზრუნველყოფილი იქნება მოქალაქეებისა და მათი იურისდიქციის ქვეშ მყოფი ყველა პირისთვის. 1952 წელს მიღებულ იქნა პირველი დამატებითი ოქმი, რომელიც განამტკიცებს ყველა ადამიანის განათლების უფლებას (CoE 1952, 3). აღნიშნული ოქმი საქართველოსთვის ძალაში 2002 წლის შვიდ ივნისს შევიდა (CoE 2020).

საქართველო ევროპის სოციალური ქარტიის ხელმომწერი 2000 წელს გახდა, ხოლო მისი რატიფიცირება 2005 წლის 22 აგვისტოს მოახდინა. თუმცა, ქვეყანამ მხოლოდ ქარტიის მე-7 მუხლის ფარგლებში აიღო ვალდებულება და მზადყოფნა გამოთქვა, მიიღოს ყველა აუცილებელი ზომა იმისათვის, რომ ბავშვებს და ახალგაზრდებს ჰქონდეთ განათლება, რომელიც მათ სჭირდებათ და ამ მიზნის მისაღწევად შექმნას ან შეინარჩუნოს სათანადო დაწესებულებები და სერვისები (CoE 1996).

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო რეკომენდაცია ციხის განათლების შესახებ, რომლის პრეამბულაშიც განათლების უფლება ფუნდამენტურ უფლებადაა აღიარებული, რომელიც მნიშვნელოვანია საზოგადოებისა და თავად ინდივიდის განვითარებისთვის (CoE 1989, 1). ევროპული ციხის წესები 1987 წლის 12 თებერვალს მიღებულ იქნა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ და ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი (6) არის ის, რომ ყველა საპატიმრო ხელს უნდა უწყობდეს თავისუფლებადაღკვეთილი პირების საზოგადოებაში რეინტეგრაციას. ერთი მხრივ, 28(1) პუნქტი ხაზს უსვამს ყველა პატიმრის საგანმანათლებლო რესურსებით უზრუნველყოფის საჭიროებას, მათი მიზნებისა და სპეციალური საჭიროებების გათვალისწინებით; მეორე მხრივ, 28(3) პუნქტი ცალსახად გამოკვეთს ახალგაზრდა პატიმრების განათლების მნიშვნელობას. უფრო მეტიც, განათლება ციხეში იმგვარად უნდა იყოს მოწყობილი, რომ მისი გაგრძელება გათავისუფლების შემდგომაც დაუბრკოლებლად განხორციელდეს 28(7) (CoE 2006).

უმაღლესი განათლების სტანდარტების გასაუმჯობესებლად განხორციელებულ შემდეგ მიღწევას ბოლონიის დეკლარაცია წარმოადნეს, რომელიც 29 ევროპული ქვეყნის განათლების მინისტრის მიერ იქნა ხელმწიერილი 1999 წლის 19 ივნისს. მისი მიზანი იყო საერთო ევროპული უმაღლესი განათლების სივრცის (EHEA) შექმნა. ამჟამად, EHEA აერთიანებს 48 წევრ სახელმწიფოს. განვრვიანების წინაპირობაა ეროვნული უმაღლესი განათლების სისტემაში გარკვეული ცვლილებების განხორციელების სურვილი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ბოლონიის პროცესის მისწრაფებებთან (EHEA 2020a). საქართველო ბოლონიის პროცესის მონაწილე 2005 წელს გახდა (EHEA 2020b). მან შეიმუშავა ბოლონიის პროცესის განხორციელების ძირითადი მიმართულებები და სამოქმედო გეგმა 2010 წლისთვის, რომელმაც მიმოიხილა არსებული გამოწვევები, ძლიერი, სუსტი მხარეები, შესაძლებლობები, პრიორიტეტული მიმართულებები და უმაღლესი განათლების სისტემის დანერგვისა და განვითარების სამოქმედო გეგმა (Eurasia Foundation 2005, 4). თუმცა, ბოლონიის დეკლარაცია არ შეეხება უმაღლესი განათლების სისტემის პენიტენციურ დაწესებულებებში დანერგვას.

ევროპასა და საქართველოს შორის არსებული ასოცირების ხელშეკრულება, რომელიც ძალაში 2016 წლის პირველ ივლისს შევიდა, სპეციალურ თავს უთმობს უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის გაუმჯობესების მოთხოვნას. შეთანხმების საფუძველზე, საქართველომ პასუხისმგებლობა აიღო დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი საგანმანათლებლო დაწესებულებების შექმნაზე, რომელიც უმაღლესი ხარისხის განათლებასა და ახალგაზრდების განვითარებაზე იქნება ორიენტირებული; ასევე, სტუდენტების დასაქმების გაზრდის კუთხით განათლების სექტორსა და შრომის ბაზარს შორის თანამშრომლობის განვითარებაზე; ყურადღება დაეთმობა ასევე, „ცხოვრების მანძილზე სწავლას“, რაც კარიერული ზრდისა და სამუშაოს უსაფრთხოების მთავარი ასპექტია და საზოგადოების წევრებს საჯარო ცხოვრებაში აქტიური წვლილის შეტანის საშუალებას აძლევს. რეგულირების სფეროში ხვდება უმაღლესი განათლების სფეროში თანამშრომლობის გაძლიერება, რომელიც მრავალფეროვანი გაცვლითი პროგრამების დანერგვას ისახავს მიზნად. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ასოცირების შეთანხმების არც ერთი პუნქტი არ შეეხება პატიმართა უმაღლესი განათლების საკითხს (Association Agenda 2017–2020, 55). იმავდროულად, 2014–2016 წლების ასოცირების სამოქმედო გეგმის 37-ე პუნქტის თანახმად, საქართველო მიზნად ისახავს სისხლის სამართლის სფეროში რეაბილიტაციისა და რესოციალიზაციის პოლიტიკის განხორციელებას, არასაპატიმრო სასჯელის, საზოგადოებრივი შრომის, პირობითი მსჯავრის, პირობით ვადამდე გათავისუფლების, განრიდების და მედიაციის გამოყენების გზით. უფრო მეტიც, ის მიზნად ისახავს ეფექტური სარეაბილიტაციო და რესოციალიზაციის პროგრამების დანერგვას და საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართულ პატიმართა რაოდენობის გაზრდას (Government of Georgia 2015). გარდა ამისა, 2017–2020 წლების ასოციაციის სამოქმედო გეგმა ხაზს უსვამს სახელმწიფოს მიერ სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში სარეაბილიტაციო და რესოციალიზაციის პროგრამების რეალიზაციის ვალდებულებას, რათა მოხდეს დანაშაულის განმეორებით ჩადენის პრევენცია და უზრუნველყოს ბალანსი საზოგადოებრივ წესრიგს, უსაფრთხოებასა და ადამიანის უფლებებს შორის (Association Agenda 2017–2020, 15).

3. პატიმართა უმაღლესი განათლების შესახებ საქართველოს საკანონმდებლო პოლიტიკა და სტატისტიკური მონაცემები

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება. უმაღლესი განათლების შესახებ კანონის 43-ე მუხლი განსაზღვრავს სტუდენტების უფლებებს, მათ შორის, მათთვის სასურველი საგანმანათლებლო პროგრამის არჩევის უფლებას. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტი იძლევა შესაძლებლობას, რომ პატიმარი იყოს სტუდენტი. გარდა ამისა, პატიმრობის კოდექსი უმაღლეს განათლებას რესოციალიზაციის საშუალებად მოიხსენიებს (Parliament of Georgia 2019). აღნიშნული კოდექსი მსჯავრდებულებს, რომლებიც იმყოფებიან გათავისუფლებისთვის მომზადების და დაბალი რისკის თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში, 2017 წლის ცვლილების შედეგად, უფლებას აძლევს ისწავლოს ბაკალავრიატის საფეხურზე, ხოლო 2019 წლის რეგულაციით – ხელმისაწვდომი გახდა მაგისტრატურის საფეხურიც. ასევე, უმაღლესი განათლების პირველი საფეხური ხელმისაწვდომია არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო დაწესებულებაში მოთავსებული მსჯავრდებულებისთვისაც. კოდექსი დამატებით განსაზღვრავს ფაკულტეტებს, რომელზე სწავლაც შესაძლებელია და ესენია: ბიზნესის ადმინისტრირება, სამართალი, ინჟინერია, სოციალური მეცნიერებები, ხელოვნება, ჰუმანიტარული მეცნიერებები და ინტერდისციპლინარული სპეციალობები.

აღსანიშნავია საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია, რომელიც მიიწინააღმდეგებს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სისტემის ჩამოყალიბების, სასჯელაღსრულების და პრობაციის დაწესებულებებში პირობების გაუმჯობესების, მსჯავრდებულთა და ყოფილ მსჯავრდებულთა რესოციალიზაციის ხელშეწყობისა და შესაბამისი პროგრამების დანერგვისკენ (Parliament of Georgia 2014). სისხლის სამართლის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო მიზნად ისახავს რაც შეიძლება მეტი მსჯავრდებული ჩართოს საგანმანათლებლო პროგრამებში (Tabatadze and Qelbaqiani 2019, 5–6). აღნიშნული მიზნები გათვალისწინებული იყო ასოცირების შეთანხმების 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმაშიც.

საქართველოს სასჯელაღსრულების და პრობაციის, აგრეთვე, განათლების მინისტრის 2018 წლის ერთობლივი ბრძანებით გათვალისწინებულია პატიმართათვის განათლების მიწოდების წესები. ბრძანება, მისი ამოქმედებიდან 6 თვის ვადაში, საქართველოს სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროს ავალდებულებს, შექმნას სპეციალური ელექტრონული პროგრამა მსჯავრდებულთათ-

ვის აკადემიური უმაღლესი განათლების პირველ საფეხურზე (ბაკალავრიატი) განათლების მისაღებად (Minister of Corrections 2018).

ICESCR-ის მე-13 მუხლის თანახმად უმაღლესი განათლება თანაბრად უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ყველასთვის, რაც შესაძლოა უზრუნველყოფილი იქნას დისტანციური სწავლების საშუალებითაც კი. შესაბამისად, ეროვნული საკანონმდებლო რეგულაცია ამ პრინციპთან თანხვედრაშია, რამდენადაც ითვალისწინებს პატიმართა სწავლების უზრუნველყოფას სპეციალური ელექტრონული სისტემით.

როგორც აღინიშნა, კომიტეტი წევრი სახელმწიფოების მხრიდან განათლების უფლების პატივისცემას, მის დაცვას და სრულყოფას მოელის. ერთ-ერთი ამ კრიტერიუმის დაუკმაყოფილებლობა ქვეყნის მხრიდან ვალდებულების დარღვევაზე მიანიშნებს (OHCHR, n.d. 1999b, 10–11). ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე დგინდება, რომ საქართველოს კანონმდებლობა პატივს სცემს და იცავს პატიმართა უმაღლესი განათლების უფლებას, თუმცა, მისი სრულყოფის ვალდებულების ნაწილში, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ არსებობს გამოწვევები. აქვე, მნიშვნელოვანია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ კომიტეტის განმარტებით, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ პაქტით გათვალისწინებული უფლებები, როდესაც ინდივიდს ან ინდივიდთა ჯგუფს, მისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო და მის ხელთ არსებული საშუალებებით არ შეუძლია თავად განახორციელოს ეს უფლება (*Ibid.*). უპირველეს ყოვლისა, ეროვნული კანონმდებლობა მსჯავრდებულებს უფლებას აძლევს უმაღლესი განათლების პირველ ან მეორე საფეხურზე მიღების შესაძლებლობას, თუ ისინი მოთავსებულნი არიან წინასწარი გათავისუფლების, დაბალი რისკის ან არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო დაწესებულებებში, რაც ნიშნავს იმს, რომ სხვა ტიპის პენიტენციურ დაწესებულებებში მყოფ პატიმრებს იმთავითვე ჩამორთმეული აქვთ უფლება. გარდა ამისა, პატიმართა რაოდენობა, რომლებიც ჩარიცხულნი არიან უმაღლეს სასწავლებლებში, მცირეა და წლიურად ხუთიდან ოცამდე სტუდენტს შორის მერყეობს, რაც იმაზე მიანიშნებს, რომ კარგად განერილი რეგულაციები პრაქტიკაში არ არის აღსრულებადი. ამასთან, შესწავლილი არ არის სტუდენტი პატიმრების მოსაზრებები, მათი აქტივობის დონე, პროფესიული გადამზადების პროგრამების მონაწილე პატიმართა გამოცდილება (მწირი, ერთფეროვანი კურსები, ბიბლიოთეკის სამუშაო გრაფიკი, მოძველებული ლიტერატურა) კი, ვარაუდის საფუძველს იძლევა, რომ არსებობს არაერთი ფაქტორი, რომელიც პატიმრებისთვის უნივერსიტეტში ჩაბარების ბარიერებს ქმნის.

კვლევისას გამოიკვეთა, რომ 2015 წელს პენიტენციურ დაწესებულებაში ფიქსირდებოდა რამდენიმე მაგისტრატურის სტუდენტი, რაც დამატებით შესწავლას საჭიროებს, რადგან, ოფიციალურად, მხოლოდ 2019 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით გახდა სამაგისტრო სწავლება პატიმრებისთვის ხელმისაწვდომი. სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, 2016 წელს სამი მსჯავრდებული ჩაირიცხა საბაკალავრო, ხოლო ერთი – სამაგისტრო პროგრამაზე; 2017 წელს ათი პატიმარი, მათ შორის სამი ბრალდებული სწავლობდა საბაკალავრო პროგრამაზე, ერთი – მაგისტრატურაზე; 2018 წელს ექვსმა პატიმარმა, ხოლო 2019 წელს ათმა მსჯავრდებულმა ჩააბარა წარმატებით ერთიანი ეროვნული გამოცდები, მაგრამ რამდენმა მათგანმა განაგრძო სწავლა უცნობია. რაც შეეხება ქალ პატიმრებს, აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს მათგან არც ერთი არ ყოფილა სტუდენტი, ხოლო 2017 წელს ბაკალავრიატის საფეხურზე სწავლობდა ერთი მსჯავრდებული და ერთი ბრალდებული. ოფიციალური წყაროები მიუთითებს მხოლოდ იმ პატიმართა რაოდენობაზე, რომლებიც სტუდენტის სტატუსის მქონენი არიან, თუმცა, დამატებითი ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ რა შედეგით სრულდება სწავლება და იღებენ თუ არა შესაბამის ხარისხს პატიმრები, უცნობია. არასამთავრობო ორგანიზაციების კვლევებიც მიუთითებს მხოლოდ იმაზე, რომ რამდენიმე სტუდენტი პატიმარი არსებობს, თუმცა, არ იძლევა ინფორმაციას მაგალითად, სწავლების მეთოდების თაობაზე. სახალხო დამცველის ანგარიშებში არაფერია ნახსენები პატიმართა უმაღლესი განათლებაზე. აგრეთვე, დადასტურებული არ არის სპეციალური ელექტრონული პლატფორმის არსებობა, რომლის მეშვეობითაც სასწავლო პროგრამები ტარდება. იმის გათვალისწინებით, რომ საკანონმდებლო დონეზეც კი არ არის დარეგულირებული თუ რა კურსები შეიძლება შეეთავაზოთ პატიმრებს სამაგისტრო პროგრამის ფარგლებში, გაუგებარია როგორ ხორციელდება მისი პრაქტიკაში რეალიზება. აქედან გამომდინარე, არ არის სრული და ზუსტი მონაცემები ეროვნულ პენიტენციურ დაწესებულებებში საგანმანათლებლო პროგრამების ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის თაობაზე. ამავდროულად, სახელმწიფოსგან პატიმართა განათლებაზე თანხების გამოყოფის გაურკვეველი სისტემა ართულებს ზოგადად უმაღლეს განათლებასა და ციხეებში მყოფი სტუდენტების უმაღლეს განათლებაზე გამოყოფილი რესურსების ერთმანეთთან შედარების და მიწოდებული განათლების ხარისხის შეფასების შესაძლებლობას. ასევე, არსებობს ურთიერთგამომრიცხავი მონაცემები პატიმა-

რთა უმაღლეს სასწავლებლებში ჩარიცხვის შესახებ, რაც შეიძლება იმით იყოს განპირობებული, რომ მათ ჯერ კიდევ დაკავებამდე ჰქონდათ სტუდენტის სტატუსი, რომელიც ელექტრონული ბაზაში კვლავ შენარჩუნებულია. უნივერსიტეტში სემესტრული რეგისტრაციის გაუვლელობა ავტომატურად იწვევს სტუდენტის სტატუსის შეჩერებას ხუთი წლის განმავლობაში. თუ პირი ამ ხუთი წლის განმავლობაში გათავისუფლდება, შეუძლია სწავლის გაგრძელება, მანამდე კი სტუდენტის სტატუსი ნარჩუნდება.

მსჯავრდებულთა რაოდენობა, რომლებიც უმაღლესი განათლების მიღების მსურველ პირთა პოტენციურ ჯგუფს განეკუთვნებიან (18-35 წლამდე), საკმაოდ მაღალია. მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობის 77 პროცენტს აქვს საშუალო განათლება, რაც საბაკალავრო პროგრამაზე ჩარიცხვის წინაპირობას წარმოადგენს, ხოლო 18,6 პროცენტს აქვს უმაღლესი განათლება (General Report of National Statistics Office of Georgia 2019, 41), რომელიც აერთიანებს როგორც ბაკალავრებს, ასევე, მაგისტრებს. შესაბამისად, მათ ნაწილს შესაძლოა, კვლავ სურდეს ამ საფეხურზე სწავლის გაგრძელება, მაგალითად, ბაკალავრს სურდეს მაგისტრის სტატუსის მოპოვება. ამავდროულად, პატიმართა უმუშევრობის დონე სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში მოხვედრამდე, სამუხაროდ, ძალიან მაღალია და მათი ოდენობა პატიმართა საერთო რაოდენობის 83,6 პროცენტს შეადგენს (*Ibid.* 41). ყველა დასახელებული მონაცემი, საბოლოო ჯამში, გამოკვეთს საქართველოში პატიმართა უმაღლესი განათლების გაუმჯობესების აუცილებლობას, რადგან მსჯავრდებულთა შორის უმუშევრობის დონე უკიდურესად მაღალია, რაც შეიძლება მათ მიერ განმეორებითი დანაშაულის ჩადენის მაპროვოცირებელი იყოს, ვინაიდან შრომის ბაზარზე უმეტესად დიპლომის მქონე პირთა ინტეგრაცია ხორციელდება. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი და წარმატებული ცვლილებები, სწორედ, მცირე ჯგუფების მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების გზით იწყება. ამავდროულად, დანაშაულის ჩადენა სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ მსჯავრდებულებმა დაკარგეს იმ წარსულის შეცვლის უფლება, რომელმაც ისინი საპატიმროებამდე მიიყვანა.

4. რეკომენდაციები

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში საქართველომ არაერთი მნიშვნელოვანი პოზიტიური ნაბიჯი გადადგა პატიმართა განათლების უზრუნველსაყოფად (საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს), კვლავ არსებობს გარკვეული გამოწვევები: სასწავლო გეგმების ნაკლებობა, ინფორმაციის სიმწირე ბაკალავრიატის/მაგისტრატურის სტუდენტი პატიმრების თაობაზე, პატიმართა ჩართულობის დაბალი მაჩვენებელი. თუ პატიმრები არ არიან დაკავებულნი რაიმე საქმიანობით, დიდია იმის ალბათობა, რომ ისინი გახდნენ ასოციალურები. აღსანიშნავია, რომ სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში მყოფი პირები არიან პირები, რომლებმაც ჩაიდინეს დანაშაული, სწორედ, მძიმე სოციალური პირობების გამო. ზოგიერთ მათგანს არ გააჩნია სათანადო განათლება, უნარ-ჩვევები და ცოდნა, რაც გამოადგება ციხიდან გათავისუფლების შემდეგ. შესაბამისად:

1. სახელმწიფომ ყველაფერი უნდა გააკეთოს, რათა წაახალისოს პატიმრები უმაღლესი განათლების მიღებაზე, მათთვის მრავალფეროვანი პროგრამების შეთავაზებისა და შესაბამის ლიტერატურაზე წვდომის მინიჭების გზით. მაგალითისთვის, ქვეყნები, როგორებიცაა ალჟირი, გვატემალა, პოლონეთი, პერუ, ტუნისი, დომინიკის რესპუბლიკა, იყენებენ პირობით მსჯავრს, გირაოს ან პატიმრობის ვადის შემცირებას საგანმანათლებლო აქტივობებში ჩართული მსჯავრდებულებისთვის (UN 2009, 24-25).

2. მისასალმებელია სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში მყოფი პატიმრებისთვის უმაღლესი განათლების უფლების მინიჭება, თუმცა, უკეთესი იქნება თუ ასეთი უფლება არა მხოლოდ კონკრეტული ტიპის დაწესებულებებში განთავსებულ პირებს მიეცემათ, არამედ, უმჯობესია თუ იარსებებს რამდენიმე სასჯელაღსრულების დაწესებულება, რომელიც აღჭურვილი იქნება საგანმანათლებლო საჭიროებებით და მათით სარგებლობა ყველა დაინტერესებული პატიმრისთვის იქნება შესაძლებელი, მათი ქცევისა და სხვა გარემოებების გათვალისწინებით, მიუხედავად დანაშაულის სიმძიმისა და სასჯელის ხანგრძლივობისა. ამისათვის საჭიროა შეიქმნას სპეციალური განყოფილება, რომელიც დაადგენს პატიმართა უმაღლესი განათლების მიღების სურვილს, რის შემდეგაც ისინი გადაყვანილ იქნებიან შესაბამის სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში, რომელიც სათანადოდ იქნება აღჭურვილი და სადაც შესაძლებელი იქნება ერთიანი ეროვნული გამოცდებისთვის მომზადება, აგრეთვე, უმაღლესი განათლების მიღება.

3. გარდა აღნიშნულისა, COVID-19-ის პანდემიის შედეგად დაინერგა ახალი შესაძლებლობები, კერძოდ, საგანმანათლებლო დაწესებულებები მთელი მსოფლიოს მასტაბით, მათ შორის, საქართველოშიც, გადავიდნენ დისტანციურ სწავლებაზე. შესაბამისად, მრავალთვიანმა გამოცდილებამ დახვეწა

სასწავლო გეგმები და შესაძლებელი გახდა განათლების ხელმისაწვდომობა ქვეყნის სხვადასხვა კუთხეშიც კი, რამაც ახალი შესაძლებლობები შეუქმნა თავად პატიმრებს. კერძოდ, შესაძლებელია საჭირო პროგრამული უზრუნველყოფისა და აღჭურვილობის შექმნა, ლექციების ჩაწერა და შემდეგ ჩანაწერების გაგზავნა სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში ან ონლაინ ლექციების ჩატარება შესაბამისი პირების თანდასწრებით, რათა უზრუნველყოფილი იქნას უსაფრთხოების ზომები. აღნიშნული ტექნოლოგიური წინსვლის გამოყენება ციხეებში უზრუნველყოფს პატიმრების ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას უმაღლეს განათლებაზე მინიმალური ფინანსური დანახარჯების პირობებში.

4. სახელმწიფომ სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში განათლებაზე ხარჯების განაწილებისას უნდა გაითვალისწინოს საჯარო ინტერესიც, რაც, საბოლოო ჯამში, ეკონომიკური სარგებლის მომტანი იქნება. გასათვალისწინებელია პატიმრების ნახალისების მნიშვნელობა ნაყოფიერად გამოიყენონ თავიანთი დრო ციხეში, განსაკუთრებით ახალგაზრდა პატიმრების შემთხვევაში, რომელთა ოდენობა საკმაოდ მაღალია და განათლების კომპონენტი მათთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რამდენადაც ცხოვრების საუკეთესო წლების ციხეში გატარება მოგვიანებით შესაძლოა განმეორებითი დანაშაულის ჩადენის საფუძველი გახდეს. გარდა ამისა, ქვეყნებში, რომლებშიც საგანმანათლებლო აქტივობებში ჩართული პატიმრების რაოდენობა მცირეა, არასამთავრობო ორგანიზაციების, საჯარო სექტორის, სამოქალაქო საზოგადოების და პენიტენციური სტრუქტურების აქტიური ჩართულობა ბევრად უფრო პროდუქტიულია პრაქტიკის გაუმჯობესების კუთხით (para. 65) (UN 2009, 24-25).

დასკვნა

სტატიის მიზანს წარმოადგენდა პატიმრებისთვის უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობის მნიშვნელობის გამოკვეთა, გამომდინარე იქიდან, რომ ისინი წარმოადგენენ ერთ-ერთ ყველაზე მარგინალიზებულ ჯგუფს, რომელიც საჭიროებს სახელმწიფოსა და საზოგადოების ყურადღებას, რათა თავიდან იქნას აცილებული სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში დაბრუნება. პენიტენციურ დაწესებულებაში ყოფნისას პირის სხვადასხვა საგანმანათლებლო პროგრამაში მონაწილეობის მიღებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს დაწესებულების დატოვების შემდგომ მისი რესოციალიზაციისა და საზოგადოებაში რეინტეგრაციისთვის.

პრაქტიკის ანალიზმა ცხადყო, რომ მიუხედავად საქართველოს მხრიდან განხორციელებული მისასალმებელი ცვლილებებისა, სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობა კვლავ გამომწვევად რჩება. უპირველეს ყოვლისა, კანონი ბაკალავრიატის და მაგისტრატურის საფეხურზე განათლების მიღების უფლებას ანიჭებს მხოლოდ გათავისუფლებისთვის მომზადების, დაბალი რისკის ან არასრულწლოვანთა სარეაბილიტაციო დაწესებულებაში მოთავსებულ პირებს. გარდა ამისა, აღნიშნული დაწესებულებებიდან მხოლოდ რამდენიმე სტუდენტი სწავლობს, თუმცა, სწავლების ფორმა და საშუალებები უცნობია. დადებითად უნდა შეფასდეს ეროვნული საკანონმდებლო ბაზა, ასევე, განხორციელებული ცვლილებების დინამიკა. მიუხედავად ამისა, არის გამოწვევები: არ არის დადასტურებული ინფორმაცია დისტანციური სწავლების ინსტრუმენტის არსებობის თაობაზე, მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ამ მიზნით შესაბამის დაწესებულებებს ავალდებულებს შექმნან სპეციალური პლატფორმა. მთავრობა არ უზრუნველყოფს სამაგისტრო პროგრამების ხელმისაწვდომობას, რამდენადაც ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული რა კურსებს სთავაზობს პატიმრებს; ხოლო, რაც შეეხება საბაკალავრო პროგრამას, ის ვერ უზრუნველყოფს უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობის გარანტიას, რადგან, პირველ რიგში, განასხვავებს პატიმრებს იმ დაწესებულებების მიხედვით, სადაც ისინი არიან მოთავსებულნი და მეორეც, განათლებაზე ფიზიკური წვდომის კრიტერიუმები ელექტრონული სწავლების კუთხით არ არის დანერგილი.

შემდეგი ძირითადი საკითხი, რომელიც სხვადასხვა წყაროს ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, დაკავშირებულია უმაღლესი განათლების მქონე პატიმართა რაოდენობასთან, რომელიც დაბალი განათლების საფეხურის მქონე პატიმრებთან შედარებით, მცირეა. ერთ-ერთი საკითხი, რომელმაც იჩინა თავი, არის ის, რომ ახალგაზრდა პატიმართა (18-35 წლამდე) რიცხვი, რომელთაც შესაძლოა სურდეთ უმაღლესი განათლების მიღება, უტოლდება ყველა პატიმართა საერთო რაოდენობის ნახევარს. გარდა ამისა, არსებულმა სტატისტიკურმა მონაცემებმა აჩვენა, რომ პატიმართა უმრავლესობა დაწესებულებაში მოხვედრამდე უმუშევარი იყო, რაც კიდევ უფრო მეტად გამოკვეთს უმაღლესი განათლების სათანადო რეალიზების მნიშვნელობას. კერძოდ, საქართველო პატიმრებისთვის იძლევა უმაღლესი განათლების უფლების გარანტიას, თუმცა, არ აღასრულებს მას, რამდენადაც იგი ხელმისაწვდომია

მხოლოდ რამდენიმე ტიპის პენიტენციურ დაწესებულებაში მყოფი პატიმრებისთვის, რაც მიანიშნებს, რომ დანარჩენთათვის უმაღლესი განათლება საერთოდ არ არის ხელმისაწვდომი; გარდა ამისა, კვლევამ აჩვენა, რომ მონაცემები, რომელიც სახელმწიფოსგან სასჯელალსრულების დაწესებულებებისთვის განათლების უზრუნველსაყოფადაა გამოყოფილი, რაც ამ თანხების სიმცირეს ან სიჭარბეს შეაფასებდა, საჭაროდ არ არის ხელმისაწვდომი. ამასთან, წარმოდგენილი სტატისტიკა მიანიშნებს, რომ ქვეყნის მხრიდან კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად განუული ძალისხმევა არც თუ ისე ეფექტურია, რადგანაც უმაღლეს საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართულ პატიმართა რაოდენობა დაბალია.

ეს არის პირველი კვლევა, რომელიც პატიმართა უმაღლესი განათლების უფლებაზე საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობას აფასებს; ამასთან ერთად, წინამდებარე კვლევა პირველია, რომელიც ცდილობდა გაერკვია კანონის აღსრულების პრაქტიკული ასპექტები. ასევე, სტატია ცდილობს წარმოაჩინოს პატიმრები, როგორც ადამიანთა ჯგუფი, რომელთაც სასჯელალსრულების დაწესებულებაში ყოფნის პერიოდში უმაღლესი განათლების მიღების ლეგიტიმური უფლება გააჩნიათ. აღნიშნულზე სრული პასუხისმგებლობა კი სახელმწიფოს ეკისრება და სწორედ, მის ვალდებულებას წარმოადგენს ამ მოწყვლად ჯგუფზე ზრუნვა, რათა, საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფილი იქნას როგორც ცალკეული ინდივიდების, ასევე, საზოგადოებისა და მთელი სახელმწიფოს კეთილდღეობა. ნაშრომი წარმოაჩენს პატიმართა უმაღლესი განათლების შესახებ კანონმდებლობას და ამ კუთხით დასახულ პოლიტიკაში არსებულ ხარვეზებს, ასევე, გამოკვეთს აღსრულებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს და შეიმუშავებს რამდენიმე რეკომენდაციას, რომლებიც შესაძლოა არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით გამოყენებულ იქნას ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Akbar, Syed Ali. 1952. "THE RIGHT TO EDUCATION." *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 3/4 (July-September & October-December, 1952), 89–94.
- "Association Agenda between the European Union and Georgia." 2017–2020.
- Case, Patricia, and David Fasensfest. 2004. "Expectations for Opportunities Following Prison Education: A Discussion of Race and Gender." *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 55, No. 1 (March 2004), 24–39.
- Council of Europe. 2020. Chart of signatures and ratifications of Treaty 009. Status as of November 17, 2020.
- . 2006. "European Prison Rules." Council of Europe Publishing, June 2006.
- . 1996. European Social Charter (Revised). European Treaty Series – No. 163. Strasbourg, 3.V.1996.
- . 1952. Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. March 20, 1952.
- Council of Europe Committee of Ministers. 1989. "Recommendation No. R (89) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Education in Prison." Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1989 at the 429th meeting of the Ministers' Deputies.
- Dewey, John. 2001. "Democracy and Education." *A Penn State Electronic Classics Series Publication*, 2001.
- Eurasia Foundation, CSI, and USAID. 2005. "Main Directions and Action Plan for Implementing the Bologna Process in Georgia Until 2010." Tbilisi, 2005.
- EHEA. 2020a. "How does the Bologna Process Work?" Accessed July 11, 2020.
- . 2020b. "Ministerial Declarations and Communiqués." Accessed July 13, 2020.
- General Report of National Statistics Office of Georgia on Criminal Statistics. 2020. "*Siskhlis samartlis statistikis ertiani angarishi, saangarisho periodi–2020 tslis ivlisi.*" [Criminal Statistics – Reporting Period July 2020]. July, 2020.
- . 2019. "*Siskhlis samartlis statistikis ertiani angarishi, saangarisho periodi–2019 tslis noemberi.*" [Criminal Statistics – Reporting Period December 2019]. December, 2019.
- Government of Georgia. 2015. *Sakartvelos Mtavrobis Gankarguleba N59. [Order of the Government of Georgia N59]*. January 26, 2015.

- Hetland, Hilde, Ole-Johan Eikeland, Terje Manger, Age Diseth, and Arve Asbjornsen. 2007. "Educational Background in a Prison Population." *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 58, No. 2, International Perspectives in Correctional Education (June 2007), 145–156.
- Jenks, Wilfred C. 1946. "The Five Economic and Social Rights." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 243, Essential Human Rights (Jan., 1946), 40–46.
- Lee, Sharon E. 2013. "Education as a Human Right in the 21st Century." *Democracy & Education*, vol. 21, no 1.
- Minister of Corrections and Probation of Georgia. 2018. *Msjavrdebulis mier Akademiuri Umaghlesi Ganatlebis Pirvel Safexurze (Bakalavriati) Ganatlebis Mighebis Tsesisa da Pirobebis da Shesabamis Specialobata Chamonatvalis Gansazghvris Shesaxeb. [On the Definition of the Rules and Conditions of Receiving Education at the First Level of Academic Higher Education (Bachelor) by the Convict and the List of Relevant Specialties]*. Order of the Minister of Georgia, March 23, 2018.
- Nally, J. M., Lockwood, S., Ho, T., & Knutson, K. 2014. "Post-release recidivism and employment among different types of released offenders: A 5-year follow-up study in the United States." *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 9, 16–34. Accessed January 17, 2020.
- OHCHR. n.d. "General Comment No. 13: The right to education (Article 13 of the Covenant) (1999b)." Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at the Twenty-first Session, E/C.12/1999/10, December 8, 1999.
- . n.d. "General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (Art. 2, para. 1, of the Covenant) (1990)." Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at the Fifth Session, December 8, 1990.
- Parliament of Georgia. 2019. Law of Georgia: Imprisonment Code. March 09, 2010. Consolidated publication November 29, 2019.
- . 2014. *Sakartvelos Parlamentis Dadgenileba: "Sakartvelos Adamianis Uflebata Dacvis Erovnuli Strategiis (2014–2020 Tsebisvis)" Damtkicebis Shesakheb. [Resolution of the Parliament of Georgia: On Approval of the National Strategy for the Protection of Human Rights of Georgia (2014– 2020)]*. April 30, 2014.
- Roth, Beate Buanes, Arve Asbjornsen, and Terje Manger. 2016. "The relationship between prisoners' academic self-efficacy and participation in education, previous convictions, sentence length, and portion of sentence served." *Journal of Prison Education and Reentry*, Vol. 3 No. 2, December 2016: 106–121.
- Rotman, Edgardo. 1986. "Do Criminal Offenders Have a Constitutional Right to Rehabilitation?" *The Journal of Criminal Law and Criminology (1973-)*, Vol. 77, No. 4 (Winter, 1986), 1023–1068.
- Stoller Aaron, and Eli Kramer. 2018. "Introduction: Toward a Philosophy of Higher Education." *Contemporary Philosophical Proposals for the University* (pp.1-23), February 13, 2018.
- Tabatadze Natia, and Anton Qelbaqiani. 2019. *Msjavrdebulta Reabilitatsia-resotsializatsiis Protsesi Penitentsiur Sistemashi: Sakhelmtsipo Politikis Dokumentebis Analizi/Kvleva. [Rehabilitation-Resocialization of Convicts in the Penitentiary System: Analysis / Research of State Policy Documents]*. Rehabilitation Initiative for Vulnerable Groups, 2019.
- UN General Assembly. 2009. PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT: The right to education of persons in detention. Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz, A/HRC/11/8, April 2, 2009.
- . 1966a. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993.
- . 1966b. International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999.
- United Nations Human Rights Office of the High Commission. 2020. Human Rights Treaty Bodies–General Comments. OHCHR 1996–2020.
- Vacca, James. S. 2004. "Educated Prisoners Are Less Likely to Return to Prison." *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 55, No. 4 (December 2004), 297–305.

Salome Abuladze¹

ACCESS TO HIGHER EDUCATION AS A MEANS OF REHABILITATION FOR PRISONERS: THE CASE OF GEORGIA

Abstract

Higher education plays a vital role in the development of individuals and increases chances of employment. Proper attention needs to be paid to providing prisoners with the correct facilities to obtain higher education since they represent one of the most marginalized groups and their rehabilitation is of great importance to prevent recidivism, promote their full re-socialization, and strengthen their employment opportunities. This study aims to explore the compatibility of the Georgian legislative framework regarding the prisoners' right to higher education with the international standards as well as the current situation and challenges in Georgian prisons. Based on a combination of qualitative research, more specifically, case studies, and existing scholarship on the topic, as well as reports of the authoritative international and local public and/or third sector organizations, the study shows that access to higher education is an essential need for convicted persons in Georgia. Even though Georgia's legislative framework regulates some aspects of ensuring access to higher education, its availability is restricted only to limited types of institutions. Moreover, there is a scarcity of prisoners engaged in higher educational programs, which indicates the deficiency of practical mechanisms. The study also reveals that the budget allocated by the state for the education of inmates compared to the overall funds envisaged for higher education is substantially meager, which is utterly insufficient to implement high-quality educational programs. The study provided legal research of the existing national legal framework from the perspective of existing international universal and regional standards and obligations, which was provided in the context of a theoretical framework aimed at outlining the importance of higher education in lockups.

Key words: access to higher education, rehabilitation, convicts, prisons, Georgia.

Introduction

The right to education is one of the most essential rights, the realization of which depends not only on the development of the personal and professional capability of an individual, but on the whole of society. It improves the social competence of people and helps them in communicating with others. Obtaining a full and proper education by a person is connected with getting a decent place in society. The higher the level of education of the society as a whole, the better the welfare of each member of society is; however, it is not sufficient just to guarantee the right to education within local legislation, but to put it into practice and give all members of society, who are seeking, access to it. Simultaneously, citizens must have equal opportunities to obtain the level of education upon their will and abilities (Akbar 1952, 89; Jenks 1946, 40–41).

Rotman signifies that imprisonment itself has a rehabilitative, initially correctional goal. Simultaneously, it assists inmates to boost their self-discovery process and awaken their sense of social responsibility, which, eventually, obliges authorities to take care of the well-being of convicts and minimize the unwilling side effects of incarceration (Rotman 1986, 1025–1029; 1034–1035). If prisoners are not provided with rehabilitation opportunities, the goal to reduce crime, will not be achieved as inmates will not be able to self-support themselves and not re-offend (*Ibid.* 1061). The right to education is considered a rehabilitative tool (*Ibid.* 1057). Several studies have shown the importance of prison education, which increases inmates living conditions in

¹ This article had been created on the basis of the Master Thesis, which was defended within the frames of the English-taught interdisciplinary Regional Master's Programme in Human Rights and Democratization and supervised by Nino Lapiashvili, Director of the Institute for European Studies at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University/TSU. E-mail: salome.abuladze.97@gmail.com

penitentiaries and diminishes recidivism; however, convicts' educational level is lower than the rest of society (Hetland et al. 2007, 146).

Paragraph 28(1) of European Prison Rules also emphasizes the need for education in prisons, it denotes: "Every prison shall seek to provide all prisoners with access to educational programs which are as comprehensive as possible and which meet their individual needs while taking into account their aspirations." The general comment of this rule highlights the significance to arrange education facilities for young prisoners (CoE 2006, 57).

After release from prison, inmates have to overbear different challenges to successfully reenter society. The main challenge is employment (Nally et al. 2014, 17). They usually undergo difficulty finding a job, as they face stigmatization because of their ex-prisoner status, for certain periods they have the status of a "convicted" person, which, in the case of Georgia, forbids them to work in the public service under this label. Besides public service, the private sector is also not so open to ex-prisoners, which means that they need to find alternative sources of finances, which can lead to committing further crimes (Case and Fasenfest 2004, 25).

Whilst most European countries provide prisoners with access to education, Georgia still faces significant challenges. Although getting a higher education depends on the will and choice of the individual, the Georgian government should take more proactive steps to encourage a dynamic engagement of the inmates in this process; hence, the understanding of this right should shift from its negative connotation into its more positive understanding, where the role of government is substantially increasing in terms of giving the written norms a real life.

Despite the progressive amendments in the Code of Imprisonment of Georgia made in 2017 (Article 1151) – specifically, convicts placed in a pre-release/low-risk/juvenile rehabilitation facilities were entitled to receive education at the first stage of academic higher education (Bachelor's degree), later on, after the changes of 1st November in 2019 Master's degree became attainable as well, noteworthy, they apply to just a defined group of prisoners, under the umbrella of the Constitutional provision Article 27 which guarantees everyone's opportunity to get access to and decide on the form of education.

The central point of this paper is that while everyone deserves and has the right to access to higher education, prisoners should be paid no less attention by the state, since they represent a specific vulnerable group, and access to higher education can raise their chances of successful rehabilitation through increasing their chances of employment.

1. Conceptual and Theoretical Framework

The right to education is one of the most important rights and one of the main tools to heighten and further the development of a society. It is not sufficient just to guarantee the right to education within local legislation, but to put it into practice and give all members of society, who are seeking it, to gain access (Akbar 1952, 89; Jenks 1946, 40–41). Individuals "should be given the best education to which his talents entitle him" (Akbar 1952, 92–93).

The word rehabilitation relates to restoration, improving the state of the prisoners via encouraging them to bring back to the primary lifestyle, where they were without any label of conviction. The right to education is considered a rehabilitative tool (Rotman 1986, 1057). Vacca (2004) denotes that proper prison education improves inmates' attitude towards life, their insight about increased employment chances, prison environment, inmates' physiological condition, and diminishes cases of reoffending (297–299).

Lee suggests that the higher the education person gets, the better they can be (Lee 2013, 2). Education gives convicts hope that they are still human beings, they believe in the prospect to rejoin the public and starting a new life.

1. 1. Philosophy of the Right to Education

In the development of the philosophy of education, a significant role has played an American philosopher, psychologist, and education specialist Robert Dewey. Dewey proposed the term *instrumentalism*, since he

considered knowledge as a means to be the basis of human existence, as it enables humans to solve the problems they face during their lifetime. He believes that “the measure of the worth of any social institution, economic, domestic, political, legal, religious, is its effect in enlarging and improving experience” (Dewey 2001, 10–11). A person living alone has no opportunity to reconsider his past and appreciate its value. (*Ibid.* 9). In his words: “what nutrition and reproduction are to physiological life, education is to social life” (*Ibid.* 13). Education is mainly spreading over communication (*Ibid.*). It is through sharing experience and transferring education that both sides of communication are perceived as one whole (*Ibid.* 14). In this whole, Dewey sees the connection between youth and adults. When a society guides the activities of a young person, it determines its future, as a young person will become a full member of this society soon. A society, which is characterized by free and equal relations, and where progress, development, and education are of great importance, is democratic (*Ibid.* 105). Society is as democratic as it creates the relevant conditions for each of its members to enjoy the public good on the principle of equality. Only through education is it possible to spread innovation, to develop in each individual the ability of personal initiative and adaptation, to give thought and direction to one's actions, and to relate these actions to the others. The individuality of human life lies in the fact that man creates themselves through their will, which can be achieved by education; in which lies the only function of the state (*Ibid.* 100–105). Education does not simply change what we know, it changes what we want to know: our beliefs about the world, our dispositions toward the world, and our habits for engaging the world” (Stoller and Kramer 2018, 6).

After incarceration, prisoners are deprived of various rights, such as the right to vote, liberty, and others (*Ibid.*). In Vorhaus's opinion, one of the judgments for providing prisoners with education is: “... to promote a personal, social, or economic good – employment prospects, for example, or reintegration into society” (*Ibid.*). On the other hand, Vorhaus admits that “[t]he absence of a thorough and robust articulation of the justification of the right to education in prison is, perhaps, one reason why the right is not as secure and consistently upheld in practice as it ought to be” and concludes that comprehensive studies are desirable to elucidate all the queries in this regard (*Ibid.* 172).

2. Legal Framework on the Right to Education

In pursuance of an evaluation as to whether prisoners' right to higher education is protected in the case of Georgia, it is crucial to define if legal sources oblige and impose responsibility for the state authorities to take some steps in this regard. Therefore, without such regulations, it is meaningless and impossible to justify the actions of the government.

2.1. International Legal Basis

The first and most important international regulation that stipulates the right to education is Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). Noteworthy that the declaration itself is not a legally binding document, although it has great moral force. Georgia became a member of the United Nations in 1992. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) represents another significant source for the right to education and arranges a legal outline of how it should be preserved and secured by the states parties. Article 13 of the ICESCR designates that every human being is entitled to the right to education. According to it, higher education must be available for everybody; simultaneously, it demands from states parties gradually implement free higher education programs (UN 1966a). The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) also includes the right to education in Article 18, however, it guarantees the autonomy of parents or legal guardians “to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions” (UN 1966b), which means that the state has an obligation not to interfere in parents'/ legal guardians' freedom of choice while deciding children's religious/moral education's compatibility with their beliefs.

Another significant activity of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) is the establishment of General comments on the rights of the ICESCR, which reflects a detailed analysis of specific articles from the view of the Committee. By way of providing such interpretations, states parties are better able to fulfill their obligations under the Covenant and carry out treaty provisions (UN 2020b). In General Comment No. 3, Committee denotes that “the maximum of its available resources” implies not only the obtainable inner

state financial resources, but also the international ones, gained by collaboration and support, especially the technical and economic (para. 13) (OHCHR, n.d. 1990, 1–4).

In General Comment No. 13, the Committee emphasizes the crucial role of education and indicates it as an *empowerment right* (para. 1). Education is one of the beneficial expenditures, any country can give away (*Ibid.*). General Comment No. 13 highpoints the core four features of the right to education for each level, which defines whether this right is fulfilled by the state party. The first and basic requirement is availability, which implies the existence of educational programs and institutions operating across the country. The second feature is accessibility which expects all educational facilities to be non-discriminatory and accessible to everybody. Specifically, for the educational institution to be accessible, should be non-discriminatory, physically, and economically accessible. Non-discrimination is related to the accessible educational tools for the most vulnerable groups, without any differentiation between pupils/students. Physical accessibility relates to both, physical access such as the appropriate location of learning institutions, and distance – e-learning. Thirdly, economic accessibility implies affordable fares. The third factor is acceptability, which refers to the content of the educational process. To finish, the ultimate condition is adaptability. Education should be a living and diversified mechanism, which develops alongside society and corresponds to the modern specifications (OHCHR, n.d. 1999b, 2–3).

In paragraph 46 of the General Comment No. 13, CESCR reiterates the three main obligations from the States parties, to respect, protect, and fulfill the right to education, similarly to other rights. The first matter means the usage of all available vehicles to impede any kind of interference in the realization of the right to education. The second criterion expects from States parties to eliminate any interference from outside, third parties. Whereas fulfillment of the right to education demands from states “to take positive measures that enable and assist individuals and communities to enjoy the right to education” (OHCHR, n.d. 1999b, 10–11).

The abovementioned criteria are considered crucial for the detained people as reported by the Special Rapporteur on the right to education of persons in detention (UN 2009, para. 10) Human dignity, which is the basis of human rights, obliges penal authorities to “respect for the individual, in his actuality and also in his potential” (para. 18). Offering an educational opportunity should not be understood as compensating for the harm caused by detention, but rather, as offering prisoners a prospect that they did not have earlier and that is adjusted to the interests of themselves and the whole society itself (para. 20).

Another significant issue the Rapporteur stresses is countries where participation in the educational process can lead to bail, conditional release (in Peru, Guatemala, Algeria, Mauritius, Poland, the Dominican Republic, and Tunisia), or prison term lessening (Tunisia, Peru). It is pondered that vigorous and progressive involvement of various shareholders, for example, non-governmental organizations, public sector, civil society, and penitentiary structures, will be a much more productive to mend practice (para. 65). In conclusion, the Rapporteur recommends States guarantee the right to education for incarcerated through Constitution and other domestic regulations; simultaneously, “the provision of education for persons in detention should be adequately resourced from public funds” (UN 2009, 24–25).

2.2. Regional Standards

In this section, the main attention will be paid to the standards concerning the right to education elaborated by the Council of Europe as well as of the European Union, due to its relevance for Georgia. While Georgia is a member of the first, it apprehends the so-called new generation Association Agreement with the EU and the declared membership aspirations as its foreign policy priority with the latter.

A historic step was taken in 1948, when the Universal Declaration of Human Rights was adopted, recognizing the universal nature and inviolability of human rights. This was soon followed, in 1950, by the Council of Europe’s readiness to stand up for human rights and to adopt the European Convention on Human Rights (ECHR), which required ratification of the Convention as a necessary precondition for its membership. Its signatory states guarantee that the fundamental rights will be provided to their citizens and all persons subject to their jurisdiction. In 1952, Optional Protocol No.1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was adopted, which states: “No person shall be denied the right to education” (CoE 1952, 3). The Optional Protocol No. 1 entered into force for Georgia on June 07, 2002 (CoE 2020).

Georgia became a signatory of the European Social Charter (ESC) in 2000, and ratified on August 22, 2005, but considers itself bound by Article 7, specifically: “to take all appropriate and necessary measures ... to ensure that children and young persons ... have ... the education ... they need, in particular by providing for the establishment or maintenance of institutions and services sufficient and adequate for this purpose” (CoE 1996).

The Committee of Ministers of the Council of Europe adopted Recommendation No. R (89) 12 on the prison education, where the preamble declares the right to education as a fundamental one, which is important for the progression of the community and an individual oneself (CoE 1989, 1). The European Prison Rules were adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987 and one of the basic principles (6) is that “All detention shall be managed so as to facilitate the reintegration into free society of persons who have been deprived of their liberty.” On the one hand, paragraph 28(1) reveals the need to provide all the prisoners with educational facilities based on their goals and specific necessities; on the other hand, 28(3) explicitly highlights the importance of education of young prisoners. Moreover, education should be practiced in prisons in that way to be resumed without any complications after discharge 28(7) (CoE 2006).

Another significant step for the improvement of higher education guidelines was taken through the Bologna Declaration, which was signed by the Ministers of Education of 29 European countries on June 19, 1999. By signing this document, the respective states expressed their common readiness to participate in the establishment of the common European Higher Education Area (EHEA). Currently, the EHEA has 48 member states. The precondition to becoming a member is a requirement to be a part of the European Cultural Convention and have an eagerness to make some amendments to the internal higher education system to be in line with the Bologna Process aspirations (EHEA 2020a). The Ministers of Education of the unified 29 countries stressed the main objectives of higher educational institutions which comprise with comprehensive, obvious academic degree system; the adoption of a double-level higher education system – before diploma (undergraduate) and after diploma (graduate). Georgia has officially become part of the Bologna Process in 2005 (EHEA 2020b). A little while after the signature of the Bergen Communiqué, a draft named “Main Directions and Action Plan for Implementing the Bologna Process in Georgia Until 2010” was launched, which reviewed the existing challenges, strengths, weaknesses, opportunities, priority directions, and action plan for the implementation and development Georgian higher education system so, to be associated as a part of “Europe of Knowledge” (Eurasia Foundation 2005, 4). Though, the Bologna Declaration does not refer to the implementation of the higher education system in penitentiaries.

Besides the Bologna Process, improvement of the higher education system is required through the special chapter of the “EU-Georgia Associate Agreement”, which entered into force on July 1, 2016. Under the agreement, Georgia took a responsibility for the establishment of independent, impartial educational institutions focused on the highest quality education and development of young people; as well as cooperation between the education sector and the labor market in terms of increasing student employment; learning throughout life, which is a key aspect of career growth and job security and will enable members of society to actively contribute to public life. Within the framework of the Association Agreement, special attention is paid to the strengthening, encouraging, and active promotion of cooperation in the field of higher education by Georgia, which means implementing various exchange programs for students and academic staff, however, none of the provisions refer to convicts (Association Agenda 2017–2020, 55). Concurrently, according to item 37 of the 2014–2016 Association Agenda, Georgia is committed to pursuing a policy of rehabilitation and re-socialization in the criminal field through encouraging the utilization of non-custodial sentences, community service, probation, parole, diversion, and mediation. Moreover, it aims to carry out effective rehabilitation and re-socialization programs and increase the number of prisoners who are involved in educational programs (Government of Georgia 2015). Moreover, Association Agenda 2017–2020 highlights the state’s obligation to enforce rehabilitation and re-socialization programs in penitentiary systems to preclude re-commitment of crime and in chorus, ensure the balance between public order and security and human rights (Association Agenda 2017–2020, 15).

3. Law and Policy of Georgia on the Higher Education of Prisoners and Statistical Data

According to the Constitution of Georgia, everyone is permitted to get and decide on the form of education he/she/they desire. The Law on Higher Education via Article 43 defines the rights of students, such as, to choose a desirable education program. The same Law allows for the possibility of a prisoner being a student. Besides, the

Code of Imprisonment affirms higher education as a means of re-socialization and to “improve the educational and professional level of convicted persons” (Parliament of Georgia 2019). Therefore, this entitles prisoners to be placed at a preparatory, pre-release facility, or a low-risk detention facility to obtain a Bachelor’s degree from 2017 and a Master’s degree from 2019. Education at the Bachelor’s level is available if a person is placed at a juvenile rehabilitation institution as well. The law also includes faculties, which can be obtained by inmates and they are the followings: Business Administration, Law, Engineering, Social Sciences, Arts, Humanitarian Sciences, and Interdisciplinary Specialties.

Another significant area of progress is the National Strategy for the Protection of Human Rights of Georgia, which aspires to establish a penitentiary and probation system under international standards, improve the conditions in penitentiary and probation institutions, promote the re-socialization of convicts and ex-prisoners, and to implement the targeted programs (Parliament of Georgia 2014). An Interagency Coordinating Council for Criminal Reform aims to involve as many convicts as possible in educational programs (Tabatadze and Qelbaqiani 2019, 5–6). These objectives were stipulated in the 2014–2016 Association Agenda as well.

Moreover, 2018’s joint decree of the Minister of Corrections and Probation of Georgia and the Minister of Education of Georgia, signifies the rules for providing education to prisoners. The decree, within 6 months after the order comes into force, requires the Ministry of Corrections and Probation of Georgia to create a special electronic program for the convict to receive education at the first level of academic higher education (Bachelor’s). Moreover, it defines the courses which can be attained by the convicts and guarantees them the right to receive a quality education (Minister of Corrections 2018).

According to Article 13 of ICESCR (2) (c) “higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education”, which can be practiced through distance learning as well. As it seems, the Georgian legislative framework is in line with this principle, since the Georgian system includes providing inmates with teaching via a special electronic system.

As was cited above in this paper, General Comment No. 13 of CESCR reiterates three main obligations from the States parties, specifically, to respect, protect, and fulfill the right to education. Consequently, states must respect the availability of education, protect the accessibility of education, and fulfill the adaptability of education, otherwise States parties will violate the right to education (OHCHR, n.d. 1999b, 10–11). It was elucidated that Georgian legislation respects and protects prisoners’ right to higher education, however, in part of the obligation of the fulfillment of this right, the practice shows that there is a challenge in this regard. In this context it is important to underline that the CESCR declares the following: “States parties are obliged to fulfill (provide) a specific right in the Covenant when an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to realize the right themselves by the means at their disposal” (*Ibid.*) First of all, the law entitles prisoners to obtain higher education on the first and the second cycles just for those who are placed in a pre-release/low-risk/juvenile rehabilitation facilities, which means that inmates placed in other types of the penitentiary are immediately deprived of this right, Furthermore, the examination of various reports have shown that the numbers of inmates who are involved in higher education activities are few and ranges between five to twenty over the years, which indicates that well-written regulations are not enforceable in practice. Although there is no study about the views of the students who are enrolled in higher education programs from penitentiaries, convicts’ level of participation and experience in vocational training (scarce, monotonous courses as well as the working schedule of the library, and outdated literature) gives grounds for assuming that there are various challenges as well, which discourages inmates or makes some barriers for them to enroll at universities.

Surprisingly, the reports have identified that in 2015, there were several students in prisons, who were studying for a Master’s degree, however, this issue needs further exploration, as, officially, only after 2019’s legislative changes became Master’s studies available for inmates.

The statistics show the numbers of prisoners year by year, for example, in 2016 three convicts were enrolled in Bachelor’s program and one in the Master’s program, in 2017 ten inmates and three accused studied for Bachelor’s program, one – for a Master’s program, in 2018 six inmates, while in 2019 ten convicts successfully passed national exams, but how many of them continued studying is unknown. Regarding the female prisoners, it should be mentioned that in 2016 there was none of a student inmate, while in 2017 one convicted and one accused person studied for the Bachelor’s degree. The official sources indicate merely the numbers of convicts

based on their status; however, any further information on how this studying is accomplished, is unknown. The same happens with the NGO's reports, they identify that there are several students, but there is no information about the teaching methods. In the case of the Ombudsman of Georgia, who has direct contact with inmates, nothing is mentioned about higher education at all. The existence of a special electronic platform through which the studying program is conducted is not yet confirmed. Taking into consideration that even at the legislative level, it is not yet regulated what courses may be offered to prisoners under the Master's program, it is unclear how it is realized in practice. Hence, there is a lack of comprehensive and accurate data at the national and local levels on the accessibility and quality of education programs in prisons. Simultaneously, the rationale and the mechanism of allocating funds from the state to prisoners' education is rather unclear and is difficult to compare to the total available higher education resources based on the costs per student inside and outside of the penitentiary, which leads to the unanswered questions on the quality and form of the education provided to prisoners. There is also evidence of contradictory data on enrollment, which might be a result of the fact that, officially, prisoners were students before their arrest and an electronic base still maintains their status, as the inability to accomplish semester registration automatically leads to the suspension of student status for five years. If a person is released during these five years, they can continue their studies.

The study of different resources identified that the number of convicts who are in the potential target group (age of 18-35) to acquire higher education is quite high. Precisely, 77 percent of convicts have secondary education, which is a precondition for enrollment in the Bachelor's program, while 18.6 percent have higher education (General Report of National Statistics Office of Georgia 2019, 41), in which can be included both – Bachelor's and Master's degrees, which means that these group of prisoners are potentially willing to continue their studies at this level. Simultaneously, among the convicts, the unemployment rate before their confinement, unfortunately, is too high, namely 83.6 percent (*Ibid.* 41). All this data emphasizes the necessity to improve higher education for prisoners in Georgia, as the unemployment rate among convicts is extremely high, which can be a precondition for prisoners to commit recidivism since the labor market mostly integrates the ones who have a diploma. Besides, the considerable and successful changes start from serving the small groups' needs and, at the same time, committing a crime does not necessarily mean that the convicts have lost their sense of regret and a right to change their past which leads them to prisons.

3. Recommendations

Even though there are significant and successful steps taken by Georgia in recent years to provide education to prisoners (in particular in terms of legislative amendments aimed at ensuring international standards), there is a problem with proper enforcement: the lack of curricula, opaque information on undergraduate/graduate prisoners, low rates of inmate engagement, is still a challenge. If inmates are not engaged in any activities, there is a high probability that they will become offenders and asocial. It should be noted that persons in penitentiary institutions are those, who have committed crimes precisely because of difficult social conditions. Some of them do not have the proper education, skills, and knowledge that will be useful after being released from prison. Accordingly:

1. The state should do its utmost to encourage prisoners' craving for higher education, offer them a variety of programs, and give them access to literature to ensure greater involvement in these activities, for instance, countries like Algeria, Guatemala, Poland, Peru, Tunisia, the Dominican Republic, are using a conditional release, bail, or prison term lessening (Tunisia, Peru) (UN 2009, 24–25).

2. It is welcomed to give the right to higher education to a prisoner in a penitentiary institution, however, it would be better to grant such right to persons not only the ones placed in particular institutions but to have several penitentiaries where the education system is established and to give education facilities to all willing prisoners, taking into account their behavior and other circumstances albeit the length and severity of their crimes. This means that a special unit should be set up which will organize surveys to determine the prisoners' desire to receive higher education, after which they will be transferred to the appropriate penitentiaries, which will be properly equipped and where they will have the opportunity to prepare for national exams and begin their higher education as well.

3. Moreover, as the recent COVID-19 pandemic situation has emerged, it provided new possibilities as well, namely, educational institutions all over the world have been shifted to distance learning, including in Georgia.

Consequently, the months of experience have refined curricula and made it possible to access education even in different parts of the country, which created new opportunities for the inmates themselves. In particular, it is possible to purchase necessary software and equipment, record lectures, and then send records to penitentiaries, or even conduct online lectures in the presence of appropriate persons for ensuring security. The use of this technological advancement in prisons will ensure that prisoners are provided with education within minimum financial resources and will guarantee their physical accessibility to higher education.

4. The state and the Ministry of Education must ponder the public interest in budgeting for prison education when it comes to adequate allocation of the costs for prisoners to provide them with quality education programs that will ultimately benefit them economically than gaining financial loss. Consideration should be given to the importance of encouraging prisoners to use their time in prison productively, especially in the case of young prisoners, whose quantity is quite high and the education component is particularly important, because spending the best years and periods of life in prison, later, triggers them to commit a repeated offense, intending to survive. Besides, it is examined that vigorous and progressive involvement of various shareholders, for example, non-governmental organizations, public sector, civil society, and penitentiary structures, will be a much more productive to mend practice, where there is a very small number of prisoners involved in educational activities (para. 65) (UN 2009, 24–25).

Conclusions

The purpose of the paper was to determine the importance of providing incarcerated people with higher education, based on the fact that they represent one of the most marginalized groups, requiring further attention from the state and society, as well to prevent them from returning to penitentiaries after discharge. Once the accused/convict leaves the penitentiary institution, re-socialization and reintegration into society are of special importance for involvement in various educational or social programs while in the institution.

This review of practice has revealed that though Georgia has experienced many positive changes in the establishment of higher education in confinements, access to higher education for prisoners remains a challenge. Firstly, the law entitles prisoners to obtain higher education for the first and second stages just for those who are placed in a pre-release/low-risk/juvenile rehabilitation facility. Besides, there are only a few students who are studying from institutions, however, the form and the means of education they receive are unknown. On the positive side, it should be mentioned that the national legislative framework is impressive, likewise, the dynamic of amendments undertaken, e.g. it is only after 2019 when the Master's studies became legally available. Still, there are challenges: the existence of the tool of distance learning is not verified, even though the law obligates relevant institutions to establish a special platform for it. Hence, in the fulfillment's part, the government does not ensure the availability of Master's programs, as it is still not defined what courses are offered to inmates; while regarding the Bachelor's programs, it fails to guarantee the accessibility of higher education, since, firstly, it distinguishes inmates based on the types of institutions they are placed in, and, secondly, physical access through the distance – e-learning is not conscientiously implemented.

Another major outcome gained from the review of various sources relates to the numbers of prisoners who have higher education, which compared to other levels of education is rather low. One of the issues that emerge is that the number of young prisoners (age of 18–35) who may wish to attend an appropriate higher education course is half of all prisoners. In addition, the current data highlights that the majority of prisoners, according to statistics, were unemployed before their arrest, further emphasizing the importance of the proper establishment of higher education. The State Party's obligation under the General Comment No. 13 of CESCR to respect, protect, and fulfill prisoners' right to higher education is not accomplished. Specifically, Georgia guarantees prisoners' right to higher education, however, does not enforce it, since this right is entitled just to the prisoners from several types of penitentiaries, which means that for the rest of them, higher education is not available at all; besides, the study has found out that the data, which makes it possible to analyze the scarcity or abundance of allocated funds from the government to penitentiary education, is not publicly available. Additionally, the data shows that the efforts undertaken to improve the legislation do not necessarily lead to an improved overall policy: it is not effective as the numbers of prisoners engaged in higher education activities are few.

This is the first study that explores whether the legal framework of Georgia corresponds to the international standards imposed on the prisoners' right to higher education; moreover, this is the first study that has attempted to find out whether the law is properly enforced. Also, these findings enhance our understanding of inmates as a group of people who have the legitimate right to obtain higher education during their confinement and puts the responsibility on the authorities to take care of this vulnerable group for the amended practice and well-being of a country, society, and individual as well. This paper outlines the existing gaps in the legislation and policy on the higher education of inmates as well as specifies the disruptions related to enforcement and finally, specifies several recommendations which can be utilized during the elaboration of the new action plan, which will improve the standing practice.

References

- Akbar, Syed Ali. 1952. "THE RIGHT TO EDUCATION." *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 3/4 (July-September & October-December, 1952), 89–94.
- "Association Agenda between the European Union and Georgia." 2017–2020.
- Case, Patricia, and David Fasenfest. 2004. "Expectations for Opportunities Following Prison Education: A Discussion of Race and Gender." *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 55, No. 1 (March 2004), 24–39.
- Council of Europe. 2020. Chart of signatures and ratifications of Treaty 009. Status as of November 17, 2020.
- . 2006. "European Prison Rules." Council of Europe Publishing, June 2006.
- . 1996. European Social Charter (Revised). European Treaty Series – No. 163. Strasbourg, 3.V.1996.
- . 1952. Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. March 20, 1952.
- Council of Europe Committee of Ministers. 1989. "Recommendation No. R (89) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Education in Prison." Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1989 at the 429th meeting of the Ministers' Deputies.
- Dewey, John. 2001. "Democracy and Education." *A Penn State Electronic Classics Series Publication*, 2001.
- Eurasia Foundation, CSI, and USAID. 2005. "Main Directions and Action Plan for Implementing the Bologna Process in Georgia Until 2010." Tbilisi, 2005.
- EHEA. 2020a. "How does the Bologna Process Work?" Accessed July 11, 2020.
- . 2020b. "Ministerial Declarations and Communiqués." Accessed July 13, 2020.
- General Report of National Statistics Office of Georgia on Criminal Statistics. 2020. "*Siskhlis samartlis statistikis ertiani angarishi, saangarisho periodi–2020 tslis ivlisi.*" [Criminal Statistics – Reporting Period July 2020]. July, 2020.
- . 2019. "*Siskhlis samartlis statistikis ertiani angarishi, saangarisho periodi–2019 tslis noemberi.*" [Criminal Statistics – Reporting Period December 2019]. December, 2019.
- Government of Georgia. 2015. *Sakartvelos Mtavrobis Gankarguleba N59. [Order of the Government of Georgia N59]*. January 26, 2015.
- Hetland, Hilde, Ole-Johan Eikeland, Terje Manger, Age Diseth, and Arve Asbjornsen. 2007. "Educational Background in a Prison Population." *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 58, No. 2, International Perspectives in Correctional Education (June 2007), 145–156.
- Jenks, Wilfred C. 1946. "The Five Economic and Social Rights." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 243, Essential Human Rights (Jan., 1946), 40–46.
- Lee, Sharon E. 2013. "Education as a Human Right in the 21st Century." *Democracy & Education*, vol. 21, no 1.
- Minister of Corrections and Probation of Georgia. 2018. *Msjavrdebulis mier Akademiuri Umaghlesi Ganatlebis Pirvel Safexurze (Bakalavriati) Ganatlebis Mighebis Tsesisa da Pirobebis da Shesabamis Specialobata Chamonatvalis Gansazghvris Shesaxeb. [On the Definition of the Rules and Conditions of Receiving Education at the First Level of Academic Higher Education (Bachelor) by the Convict and the List of Relevant Specialties]*. Order of the Minister of Georgia, March 23, 2018.

- Nally, J. M., Lockwood, S., Ho, T., & Knutson, K. 2014. "Post-release recidivism and employment among different types of released offenders: A 5-year follow-up study in the United States." *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 9, 16–34. Accessed January 17, 2020.
- OHCHR. n.d. "General Comment No. 13: The right to education (Article 13 of the Covenant) (1999b)." Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at the Twenty-first Session, E/C.12/1999/10, December 8, 1999.
- . n.d. "General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (Art. 2, para. 1, of the Covenant) (1990)." Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at the Fifth Session, December 8, 1990.
- Parliament of Georgia. 2019. Law of Georgia: Imprisonment Code. March 09, 2010. Consolidated publication November 29, 2019.
- . 2014. *Sakartvelos Parliamentis Dadgenileba: "Sakartvelos Adamianis Uflebata Dacvis Erovnuli Strategiis (2014–2020 Tsebtstvis)" Damtkicebis Shesakheb. [Resolution of the Parliament of Georgia: On Approval of the National Strategy for the Protection of Human Rights of Georgia (2014– 2020)]*. April 30, 2014.
- Roth, Beate Buanes, Arve Asbjornsen, and Terje Manger. 2016. "The relationship between prisoners' academic self-efficacy and participation in education, previous convictions, sentence length, and portion of sentence served." *Journal of Prison Education and Reentry*, Vol. 3 No. 2, December 2016: 106–121.
- Rotman, Edgardo. 1986. "Do Criminal Offenders Have a Constitutional Right to Rehabilitation?" *The Journal of Criminal Law and Criminology (1973-)*, Vol. 77, No. 4 (Winter,1986), 1023–1068.
- Stoller Aaron, and Eli Kramer. 2018. "Introduction: Toward a Philosophy of Higher Education." *Contemporary Philosophical Proposals for the University* (pp.1-23), February 13, 2018.
- Tabatadze Natia, and Anton Qelbaqiani. 2019. *Msjavrdebulta Reabilitatsia-resotsializatsiis Protsesi Penitentsiur Sistemashi: Sakhelmtsipo Politikis Dokumentebis Analizi/Kvleva. [Rehabilitation-Resocialization of Convicts in the Penitentiary System: Analysis / Research of State Policy Documents]*. Rehabilitation Initiative for Vulnerable Groups, 2019.
- UN General Assembly. 2009. PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT: The right to education of persons in detention. Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz, A/HRC/11/8, April 2, 2009.
- . 1966a. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993.
- . 1966b. International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999.
- United Nations Human Rights Office of the High Commission. 2020. Human Rights Treaty Bodies–General Comments. OHCHR 1996–2020.
- Vacca, James. S. 2004. "Educated Prisoners Are Less Likely to Return to Prison." *Journal of Correctional Education (1974-)*, Vol. 55, No. 4 (December 2004), 297–305.

**უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება:
შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის
რეგულაციები და მათი იმპლემენტაცია საქართველოში
(სამშენებლო ინდუსტრიის მაგალითი)**

აბსტრაქტი

2019 წელს, საერთაშორისო პარტნიორებისა და შრომის უფლებების დამცველების მხრიდან წლების მანძილზე დერეგულაციისა და მუდმივი კრიტიკის შემდეგ, საქართველომ მოახდინა შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის პოლიტიკის რეფორმის ინიცირება შრომის უსაფრთხოების დაცვის შესახებ კანონის მიღებით და შრომის ინსპექციის მანდატის გაძლიერებით მისი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმაში (2018-2020 წწ.) საქართველოს მთავრობამ შრომის უფლებების პოლიტიკის მთავარ მიზნად სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა განსაზღვრა. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო დროს მიღებული ნორმატიული ცვლილებები ოფიციალურად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, სამშენებლო და სამთო მრეწველობაში დაშავებულთა და დაღუპულთა რიცხვი კვლავაც მაღალი რჩება. წინამდებარე სტატია ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს ჯანდაცვის რეგულაციებსა და მის იმპლემენტაციას შორის შეუსაბამობებზე სამშენებლო მოედნის მაგალითზე, რომელიც მაღალი რისკის მქონე სამუშაო ადგილს წარმოადგენს. კვლევა ადგენს დამსაქმებლების, მუშათა წარმომადგენლების და ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების სპეციალისტების წინაშე არსებულ გამოწვევებს და აფასებს სახელმწიფოს როლს შრომის უსაფრთხოების დაცვის პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობაში ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის. ანალიზი მოიცავს შრომის უსაფრთხოების დაცვის სამართლებრივ მიმოხილვას და ეყრდნობა ადგილზე განხორციელების პროცესში ჩართულ მხარეებთან ჩატარებული ინტერვიუს შედეგებს.

საკვანძო სიტყვები: მშენებლობის უსაფრთხოება, კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ, შრომითი უფლებები, უსაფრთხოების კულტურა

შესავალი

წლების მანძილზე შრომის უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა ამოღებული იყო საქართველოს სოციალური პოლიტიკისა და პოლიტიკური დღის წესრიგიდან. ეკონომიკის ლიბერალიზაციისა და ინვესტიციების მოზიდვის მცდელობისას, მთავრობის მიერ 2000-იანი წლების დასაწყისში მიღებულ იქნა ზომები, რომლითაც ბიზნეს ინტერესებს შრომით უფლებებთან შედარებით უპირატესობა ენიჭებოდა და, ამგვარად, ამ უკანასკნელის თითქმის მთლიანად „დერეგულირებას“ იწვევდა. ეს პოლიტიკა დიდი ხნის განმავლობაში წარმოადგენდა უფლებადამცველებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების კრიტიკის საგანს (Human Rights Education and Monitoring Center 2016). 2014 წელს, როდესაც ხელი მოეწერა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებას, შრომითი უფლებების საკითხი დღის წესრიგში დადგა და საქართველოს მხრიდან დაიწყო ეროვნული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზების მცდელობა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებებისა და ევროკავშირის დირექტივების შესაბამისად. შედეგად, მიღებულ იქნა კანონი შრომის უსაფრთხოების შე-

¹ სტატია მომზადდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინგლისურენოვანი ადამიანის უფლებებსა და დემოკრატიზაციაში რეგიონული სამაგისტრო პროგრამის ფარგლებში დაცული სამაგისტრო ნაშრომის საფუძველზე ნინო ლაპიაშვილის ხელმძღვანელობით, ელექტრონული ფოსტა: in.kazarian@hotmail.com

სახებ და ცვლილებები შევიდა შრომის კოდექსში (პროცესი მიმდინარეობს). შრომის უსაფრთხოების ახალმა კანონმა გააძლიერა შრომის ინსპექციის როლი და მისი მანდატი.

დადებითი საკანონმდებლო ცვლილებების მიუხედავად, მაღაროები და სამშენებლო მოედნები კვლავაც რჩება იმ სამუშაო ადგილებს შორის, რომლებსაც დასაქმებულთა სიცოცხლე და ჯანმრთელობა ენერება. ამ სექტორებში მუშაკთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების წინაშე არსებული გამოწვევები მოითხოვს განსაკუთრებულ ყურადღებას და ზომებს რეგულირების, აღსრულებისა და განხორციელების თვალსაზრისით. ადამიანის უფლებათა დაცვის სამოქმედო გეგმაში (2016-2017; 2018-2020) მთავრობამ უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა ბიზნესსა და მუშაკებს შორის განსაზღვრა, როგორც შრომის უსაფრთხოების დაცვის პოლიტიკის მთავარი მიზანი. თუმცა, აღნიშნულის მისაღწევად სტრატეგია და პროგრამა ჯერ კიდევ არ არის დაზუსტებული.

საქართველოს სამშენებლო ინდუსტრიაში ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე ყურადღების გამახვილებისას, ეს კვლევა, პირველ რიგში, ანალიზებს შრომის უსაფრთხოების არსებულ რეგულაციებს² და აფასებს განხორციელების ეფექტურობას; მეორე – იგი განსაზღვრავს ზომებს, რომლებიც აუცილებელია მუშებსა და დამსაქმებლებს შორის უსაფრთხოების პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობისთვის. აღსრულება შემოიფარგლება შრომის ინსპექციის ფუნქციებით; სასამართლო განხილვა, არბიტრაჟი და სამართლებრივი დაცვის საშუალებები არ განიხილება. ტექნიკური რეგლამენტის შინაარსი (მაგ. ხარაჩოების, უსაფრთხოების აღჭურვილობის გამოყენება), ასევე, არ შედის მოცემული კვლევის ფარგლებში. სტატია შედგება თეორიული, სამართლებრივი და პრაქტიკული ნაწილებისგან და შეიცავს ავტორის რეკომენდაციებს.

თეორიული ჩარჩო ეყრდნობა დისკურსს, რომელიც მიმდინარეობს ზოგად პრინციპებზე დაფუძნებული რეგულირების მომხრეებს (ე.წ. შესაბამისობის სკოლა (compliance school) ფართო ლიბერტარიანული პერსპექტივის ფარგლებში) და უფრო „აგრესიული“ სახელმწიფო რეგულირების (ანუ სამართლებრივი პოზიტივიზმისა და მარქსიზმის პრინციპების კომბინაციაზე დაფუძნებული შემაკავებელი სკოლის/ deterrence school) მომხრეებს შორის. სამართლებრივი კვლევა მოიცავს საქართველოს შრომის უსაფრთხოების ეროვნული კანონმდებლობის და პოლიტიკის ანალიზს, მის შესაბამისობას უნივერსალურ სტანდარტებთან და საერთაშორისო ვალდებულებებთან. ბოლო ნაწილი ეძღვნება სავსე სამუშაოებს და განხორციელების პრობლემებს.

სავსე სამუშაოები ეფუძნება ავტორის დაკვირვებებს და ინტერვიუებს რამდენიმე კომპანიასთან/ კონტრაქტორთან საქართველოს ერთ-ერთ მსხვილ სამშენებლო მოედანზე. საერთო ჯამში, გამოკითხულ იქნა თოთხმეტი ადამიანი, მათ შორის, ოთხი სხვადასხვა სპეციალობის პროექტის მენეჯერი (მშენებლობის ინჟინრები, ელექტრიკოსი და მექანიკოსი), უსაფრთხოებისა და ჯანდაცვის ორი სპეციალისტი, რვა მუშათა წარმომადგენელი/ბრიგადირი და სამშენებლო მოედნის ინჟინრები. ინტერვიუ შედგებოდა თოთხმეტი კითხვისგან (ხუთი დახურული და ცხრა ღია) და ზოგადი საუბრისგან უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ, მათ შორის, პირადი ისტორიებისა და დაკვირვებისგან.

თეორიული დისკურსი და უნივერსალური სტანდარტები

უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება (მუხლი 7), ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტით (ICESCR) (UN 1966) აღიარებულ სხვა ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებთან ერთად, მართულია ეტაპობრივი და პროგრესული რეალიზაციის პრინციპით, რესურსების ხელმისაწვდომობის გათვალისწინებით (მუხ. 2). საკითხის სირთულემ (რომელიც მოიცავს დასაქმებულთა უფლებებს, დამსაქმებლების ეკონომიკურ ინტერესებსა და პასუხისმგებლობას და სახელმწიფოს ვალდებულებებს) გამოიწვია რიგი თეორიული და ფილოსოფიური დებატები ადეკვატური მარეგულირებელი მიდგომების შესახებ. თუმცა, ძირითადი დისკურსი წარმართება მარქსისტული და ნეოლიბერალური თეორიების ფარგლებში და ეხება სახელმწიფოს როლს ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირებაში – ერთი მხრივ, აქტორები არიან მკაცრი სახელმწიფო რეგულაციის მომხრეები, ხოლო მეორე მხრივ – თვითრეგულირებისა და სუსტი სახელმწიფო კონტროლის დამცველები.

² კვლევა ჩატარდა 2020-21 წლებში პანდემიის დროს. ამასთან, აქცენტი კეთდება უბედური შემთხვევების პრევენციაზე და მშენებლობისთვის დამახასიათებელ საფრთხეებზე, და, შესაბამისად, კოვიდის რეგულაციები სცილდება მოცემული სტატიის ფარგლებს

რეგულირების საჯარო ინტერესის თეორიასა (public interest theory of regulation) და რეგულირების კერძო ინტერესის თეორიაში (private interest theory of regulation) ოგუსი (Ogus 2004) განსაზღვრავს სამ ძირითად მარეგულირებელ მახასიათებელს. პირველი თეორიის შემთხვევაში რეგულირება და აღსრულება არის საჯარო და ცენტრალიზებული (ხორციელდება სახელმწიფოს და მისი აგენტების მიერ) და აქვს „დირექტიული ფუნქცია“ ('directive function') (სახელმწიფო სასურველ მიზნებს რეგულირებისა და სანქციების გზით აღწევს). ხოლო მეორე თეორია, პირიქით, ხასიათდება დეცენტრალიზებული რეგულირებით, აღსრულების იმ სტილით, რომელსაც ოგუსი განსაზღვრავს, როგორც „კერძოს“ (აღსრულება უფრო ნებაყოფლობითი და ინდივიდუალურია) და გააჩნია „ხელშემწყობი ფუნქცია“ ('facilitative function').

ორი სკოლა მნიშვნელოვნად განსხვავდება აღსრულების მეთოდების თვალსაზრისით – ზოგი მოითხოვს შეკავებას, ჯარიმებისა და სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამოყენებით (შეკავების სკოლა) (Pearce, Tombs); სხვები მოითხოვენ შესაბამისობის მიღწევას დარწმუნების, მოლაპარაკებისა და სწავლების გზით (შესაბამისობის სკოლა). ამ პერსპექტივიდან მკვლევარები უპირველესად ადარებენ აშშ-სა და გაერთიანებული სამეფოს მოდელებს – პირველი ახორციელებს მკაცრ შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკას წესებზე დაყრდნობით, მეორე კი იყენებს პრინციპებზე დამყარებულ შესაბამისობის მეთოდებს. თუმცა, კანჩიანი (Canciani 2019) ამტკიცებს, რომ ბევრი ქვეყნისთვის ამ ორი მიდგომის კომბინაცია ყველაზე გავრცელებული არჩევანია.

შესაბამისობის სკოლაში, მკვლევარები ამტკიცებენ, რომ:

1) ისეთ რთულ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა შრომის უსაფრთხოება და ჯანმრთელობის დაცვა, პრინციპები „მეტი ალბათობით უზრუნველყოფენ იურიდიულ განჭვრეტადობას“ და თანმიმდევრულობას, როდესაც მიზანი მდგომარეობს შესაბამისობის მიღწევაში და არა სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობაში (Braithwaite 2002).

2) პრინციპები იძლევა რეგულირების არაგონივრულობის (regulatory unreasonableness) თავიდან აცილების შესაძლებლობას („მარეგულირებელი მოთხოვნების დაწესება სიტუაციებში, სადაც მათ აზრი არ აქვთ“, კერძოდ, ისინი არაეფექტურია გამოყენების და/ან ხარჯების თვალსაზრისით) (Bardach and Kagan 1982). ისინი მიუთითებენ, რომ ზედმეტად ინკლუზიური წესები ab initio არაეფექტური იქნება, რადგან, პირველ რიგში ყველა შესაძლო სიტუაციის გათვალისწინება ადგილზე რთულად მიღწევადია, და მეორე, ბიუროკრატია არის „პოლიტიკაზე ორიენტირებული“ და მიმართულია წესების დაცვაზე და არა მოქმედებაზე ან მიზნის რეალურ მიღწევაზე (Baldwin 1990).

3) მარეგულირებელი პოლიტიკის შემუშავებისას აუცილებელია ხარჯ-სარგებლის ანალიზის ჩატარება. კას სანსტაინი (Sunstein 2005) ამტკიცებს, რომ ხარჯ-სარგებლის მიდგომა არის სიფრთხილის პრინციპის (precautionary principle) (ანუ აგრესიული რეგულაციის) ეფექტური ალტერნატივა, რომელიც ტრადიციულად ევროპის (შრომის უსაფრთხოების თვალსაზრისით კი უფრო მეტად ამერიკის) მარეგულირებელ პოლიტიკაშია გავრცელებული. ის ამტკიცებს, რომ სიფრთხილის პრინციპი ბუნდოვანია („რამდენი სიფრთხილეა საკმარისი სიფრთხილე?“), არაგონივრული და „არათანმიმდევრულია“. თუმცა, სანსტაინის თანახმად, გადაწყვეტილება იმის შესახებ, მიღებულ იქნება თუ არა კანონი ან რეგულაცია, არ უნდა იყოს დამოკიდებული მხოლოდ ხარჯ-სარგებლის ანალიზის შედეგებზე. უფრო მეტად სოციალ-ლიბერტარიანიზმის თეორიასთან ახლოს მყოფი სანსტაინი თვლის, რომ განაწილება მნიშვნელოვანია, და „რეგულირება გამართლებულია“, თუ გადამხდელი მდიდრები არიან, ხოლო მისგან სარგებელს ღარიბები იღებენ (იქვე. 225). მეორე მხრივ, ბოიუმი (Boyum 1983) ხაზს უსვამს, რომ იმის გადაწყვეტა, თუ რომელი ღირებულებებია შესაფერისი ხარჯ-სარგებლის გამოთვლისთვის და რომელი რჩება მის ფარგლებს გარეთ, უნდა იყოს ღია პოლიტიკური პროცესისა და საჯარო დებატების საგანი.

შესაბამისობის სკოლის ოპონენტები, პირიქით, ამტკიცებენ, რომ:

1) კაპიტალისტური სისტემის არსებითი თვისებაა დერეგულირების გამართლება, სახელმწიფო რეგულირების შეზღუდვა და კორპორატიული თავისუფლების გავრცელება (Pearce and Tombs 1991). კორპორაციები ეძებენ შესაძლებლობებს, აიცილონ ნებისმიერი კონტროლი, შეამცირონ ხარჯები და გაზარდონ მოგება.

2) კანონები არის ბრძანებები, რომლებიც აწესებენ ვალდებულებებს, რომლებიც გამყარებულია მუქარით, ხოლო ვალდებულების შეუსრულებლობა იწვევს სასჯელს. დარღვევების ეფექტურად აცილება შესაძლებელია მხოლოდ „სადამსჯელო რეგულაციის“ მეშვეობით, რადგან, სწორედ, სამართლებრივი და ეკონომიკური სანქციების შიშს შეუძლია გახადოს კორპორატიული ხელმძღვანელო-

ბა „უსაფრთხოების საკითხების მიმართ შეგნებული“ და სოციალურად პასუხისმგებელი (Pearce and Tombs 1990).

3) ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დარღვევები არ არის კრიმინალიზირებული (under-criminalized). ავტორები (Pearce 1976); (Canciani 2019) ამტკიცებენ, რომ სისხლის სამართლის სისტემა განსხვავებულად რეაგირებს "რეალურ" დანაშაულებზე და უსაფრთხოების დანაშაულებებზე. ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხში პრობლემების დასადგენად, უპირველეს ყოვლისა, პასუხი უნდა გაიცეს, თვის თუ არა მოცემული სამართლებრივი სისტემა უსაფრთხოების დანაშაულს, დანაშაულად. ძალიან ხშირად მუშახელის დაუდევარი ქმედებები წარმოდგენილია უსაფრთხოების უნებლიე ინციდენტების გამომწვევ მიზეზად, მაშინ როცა დამსაქმებლების „დაუდევარი“ მიდგომა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხების მიმართ, იშვიათად ხდება სათანადო შემოწმების საგანი (Tombs and Whyte 2007). როდესაც მუშახელის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას საფრთხე ემუქრება, ეს დაშვებული ან გამონვეულია დამსაქმებლის მიერ (Pearce and Tombs 1990).

4) ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხების დარღვევების უკან დგანან კონკრეტული პირები, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს; აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ როდესაც კომპანიას ეკისრება სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა, პირველ რიგში, ანგარიშვალდებული უნდა იყვნენ გადაწყვეტილების მიმღები და აღმასრულებელი პირები (Pearce and Tombs 1990).

„შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობის“ უფლება (მუხლი 23) და მასთან დაკავშირებული „დასვენებისა და გართობის უფლება, მათ შორის, სამუშაო საათების გონივრული შემცირების უფლება“ (მუხლი 24) გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში (UDHR) (UN 1948) და ICESCR-ის მე-7 მუხლში (UN 1966), რომლის მხარე – სახელმწიფო საქართველო არის 1994 წლიდან³. ICESCR განსაზღვრავს „შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობებს“ სამართლიანი ანაზღაურების (მუხლი 7, (ა)), თანაბარი შესაძლებლობების (მუხლი 7 (გ)), ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების (მუხლი 7 (ბ)) და სამუშაო საათების გონივრული შემცირების (მუხლი 7 (დ)) თვალსაზრისით.

სამუშაოზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის ძირითადი სტანდარტები და პრინციპები ფორმულირებულია შსო-ს კონვენციებში, ოქმებსა და რეკომენდაციებში, რომლებიც სახელმძღვანელოებთან და პრაქტიკის კოდექსებთან (codes of practice) ერთად წარმოადგენს შრომის, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საფუძველს. შსო-ს მთავარი ინსტრუმენტებია შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ კონვენცია (1981) და მისი ოქმი (2002), სამშენებლო სფეროში შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ კონვენცია, (1988) და რეკომენდაცია No. 175, შრომის ჰიგიენის სამსახურის შესახებ კონვენცია (1985), შრომის ინსპექციის შესახებ კონვენცია (1947) და (1995), აზბესტის შესახებ კონვენცია (1986), რადიაციისგან დაცვის შესახებ კონვენცია (1960 წ.) და სხვა.

რეგიონულ ფარგლებში, სამართლიანი, უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება გათვალისწინებულია ევროპის სოციალური ქარტიით (Council of Europe 1996). მუხლი 2 – სამუშაოს სამართლიანი პირობები – ითვალისწინებს სამუშაო საათების „გონივრულ“ შეზღუდვას, რომელიც „თანდათანობით უნდა შემცირდეს“ (განსაკუთრებით „არსებითად სახიფათო ან არაჯანსაღი“ პროფესიების შემთხვევაში), ანაზღაურებად ოფიციალურ უქმე დღეებს და ოთხკვირიან ყოველწლიურ ანაზღაურებად შვებულებას, სპეციალური ზომებით და შეღავათებით მუშაკებისთვის, რომლებიც ასრულებენ ღამის სამუშაოებს. მე-3 მუხლი ადგენს, რომ სახელმწიფოები ვალდებული არიან „ჩამოაყალიბონ, განახორციელონ და პერიოდულად გადახედონ შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის შესახებ თანმიმდევრულ ეროვნულ პოლიტიკას, დამსაქმებლებთან და მუშაკთა წარმომადგენლობით ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შექმნან შესაბამისი კანონები და რეგულაციები და აღასრულონ ისინი, ძირითადად საზედამხედველო მექანიზმით, როგორცაა ინსპექტირება (III ნაწილი, A (4) მუხლი) და განავითარონ შრომის ჰიგიენის სამსახურები „პრევენციული და საკონსულტაციო ფუნქციებით“. I მუხლი (ნაწილი V) განსაზღვრავს, რომ ქარტიის დებულებები უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო რეგულაციებითა და კანონებით, ხელშეკრულებებით დამსაქმებლებსა და მუშაკებს შორის, ან ორივე მათგანით. ICESCR კომუნიკაციების სისტემის მსგავსად, ევროპის სოციალური ქარტია ითვალისწინებს დებულებების შესრულებასთან დაკავშირებით კოლექტიური საჩივრების წარდგენას იმ მონაწილე სახელმწიფოს წინააღმდეგ, რომელმაც მოახდინა 1988 წლის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის სოციალური ქარტია არის იურიდიულად სავალდებულო ხელშეკრუ-

³ საქართველომ არ მოახდინა არასავალდებულო პროტოკოლის რატიფიცირება, რომელიც ითვალისწინებს კომუნიკაციების წარდგენას კომიტეტისთვის ჯგუფების და ფიზიკური პირების მიერ, რომლებიც აცხადებენ, რომ არიან ICESCR -ით გათვალისწინებული უფლებების დარღვევის მსხვერპლი.

ლება, რომელსაც საქართველომ მოაწერა ხელი 2000 წელს და მოახდინა მისი რატიფიცირება 2005 წელს, ის მხარეებს საშუალებას აძლევს თავი ჩათვალოს ვალდებულად მხოლოდ ზოგიერთი მუხლით და პუნქტით და უარი თქვან სხვებზე (ნაწილი III მუხლი A). რაც შეეხება სამუშაო პირობებს, მოცემულ მომენტში საქართველომ ნაწილობრივ მიიღო მე-2 მუხლი (4 პუნქტი) და არ მიიღო მე-3 მუხლი⁴ უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების შესახებ, არ მოაწერა ხელი/არ მოახდინა 1988 წლის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება. მიღებულ პუნქტებს შორის, რომელიც საქართველომ უნდა უზრუნველყოფს ეროვნული შრომითი კანონმდებლობის შეცვლით, არის: ყოველდღიური და ყოველკვირეული სამუშაო საათების შეზღუდვა სამუშაო კვირის თანდათანობითი შემცირებით (მუხ. 2 (პუნქტი. 1)), ანაზღაურებადი ოფიციალური უქმე დღეების გათვალისწინება, (მუხლი 2 (პუნქტი 2)), გონივრული ყოველკვირეული დასვენების პერიოდის დამთხვევა ტრადიციულ დასვენების დღეებთან (მუხლი 2 (პუნქტი 5)), ღამის სამუშაოს დარეგულირება იმგვარად, რომ მუშაკებმა ისარგებლონ იმ შეღავათებით, რომელიც ითვალისწინებს მათი სამუშაოს სპეციფიკურ ხასიათს (მუხ. 2 (პუნქტი 7)).

სამუშაო საათების შეზღუდვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან ასპექტს, რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენს ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებაზე, ცხოვრების ხარისხსა და სამუშაოს შესრულებაზე. როგორც შსო (ILO Recommendation No. 116 1962), ასევე, პაქტი (CESCR General Comment 23 2016, 9) ადგენს კვირაში ორმოცსაათიან შრომის სტანდარტს შემცირების მდგრადი ტენდენციით, ხოლო არასრული სამუშაო განაკვეთი განისაზღვრება ნაკლებად დადგენილ სრულ სამუშაო განაკვეთთან შედარებით (ILO Convention No. 175 1994). თუმცა, ეროვნული კანონმდებლობები ხშირად არასრულ სამუშაო განაკვეთს განსაზღვრავს უფრო კონკრეტულად, როგორც 35 სთ-ზე ნაკლები, ზოგი – 30 საათზე ნაკლები (Messenger 2018). კვლევაში, ტაკერმა და ფოლკარდმა (Tucker and Folkard 2012) პირდაპირი კავშირი დაადგინეს სამუშაო განრიგსა და ჯანმრთელობას შორის (მათ შორის, გრძელვადიან პერსპექტივაში), ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ღამის ცვლაში მომუშავე პირებს შორის უფრო მეტია პროფესიული დაავადებები და უბედური შემთხვევები. აქედან გამომდინარე, ასევე, უნდა დარეგულირდეს ცვლაში მუშაობა, გამოძახებით მუშაობა, სეზონური სამუშაო და ა.შ. სამუშაოსა და პირად ცხოვრებას შორის ბალანსის უზრუნველსაყოფად (მაგ., სეზონური მუშაობისთვის უფრო გრძელვადიანი შვებულება).

შრომის უსაფრთხოების შესახებ ორგანული კანონი, რეგულაციები და ეროვნული პოლიტიკა

საქართველოში 2003 წლის რეკლუციის შემდეგ, მთავრობამ დაიწყო ეკონომიკური რეფორმები, რომლებიც მიზნად ისახავდა კორუფციის აღმოფხვრას, ინვესტიციების მოზიდვას და ეკონომიკის გაძლიერებას. ახალი ლიბერალური კანონები და რეგულაციები მიღებულ იქნა გადასახადების შესამცირებლად და ბიზნესისთვის ხელსაყრელი გარემოს შესაქმნელად. ქვეყანა გახდა ერთ-ერთი ლიდერი მსოფლიოში რეფორმების გატარების კუთხით და 2009 წელს მე-15 ადგილი დაიკავა ბიზნესის კეთების სიმარტივით (World Bank 2009). აღნიშნულმა ინიციატივებმა 2007 წელს განაპირობა საქართველოსთვის უპრეცედენტო ეკონომიკური ზრდა, რომელმაც 12 პროცენტი შეადგინა.⁵ მიღებულ იქნა ახალი საგადასახადო კოდექსი (2004) და შრომის კოდექსი (2006), რამაც ხელსაყრელი პირობები შექმნა ბიზნესის დაწყებისა და წარმოებისთვის, განაპირობა ინვესტიციების შემოღინება და სამშენებლო ბუმი განსაკუთრებით, თბილისსა და ბათუმში. თუმცა, კანონები და რეგულაციები არ ითვალისწინებდა ბიზნეს სუბიექტების და თავად სახელმწიფოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებებს (Human Rights Watch 2020).

გაეროს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებათა სამუშაო ჯგუფმა (UN Working Group on Business and Human Rights 2019) ეს პერიოდი განსაზღვრა, როგორც თითქმის სრული დერეგულაციის ათწლეული და ხაზი გაუსვა ახალი ყოვლისმომცველი მარეგულირებელი მიდგომის აუცილებლობას „პასუხისმგებლიანი ბიზნეს ქცევის“ ხელშეწყობისთვის.

კვლევაში ქანტურიძე (Tchanturidze 2018) ადგენს, რომ 2006 წელს შრომის ინსპექციის გაუქმების შემდეგ სამუშაო ადგილზე დაშავებულთა და დაღუპულთა რაოდენობა მკვეთრად გაიზარდა. 2014 წელს ფატალური უბედური შემთხვევების რაოდენობა 100 000 მუშაკზე თითქმის სამჯერ მეტი იყო საქართვე-

⁴ Reservations and Declarations for Treaty No.163 – ევროპის სოციალური ქარტია (რედაქტირებული). https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p_auth=m9juXUNO

⁵ მსოფლიო ბანკი GDP ზრდა (წლიური %) – საქართველო <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GE>

ლოში (5.5), ვიდრე საშუალოდ ევროკავშირში (1.8) (საშუალოზე დაბალია ხორვატიაში, საბერძნეთში, სლოვაკეთში, პოლონეთში, გერმანიაში, ნიდერლანდებში⁶). აღსანიშნავია, რომ საქართველოში დაშავებულთა და დაღუპულთა რაოდენობის სტატისტიკური მონაცემები განსხვავდება წყაროების მიხედვით. მაშინ, როცა გაეროს ბიზნესისა და ადამიანის უფლებათა სამუშაო ჯგუფი (2019) აცხადებს 1183 დაშავებისა და 418 გარდაცვალების შესახებ 2010-2018 წლებში, ჟანტურის (2018) კვლევა აჩვენებს, რომ რვა წელიწადში (2010-2017) საქართველოში სამუშაო ადგილებზე 678 მუშა გარდაიცვალა (ამ რიცხვში არ შედის თვითდასაქმებულები). იმის გათვალისწინებით, რომ სტატისტიკის ძირითადი წყარო უნდა იყოს შრომის ინსპექცია და სადაზღვევო კომპანიები – პირველი გაუქმებული, მეორე კი კანონით არ მოითხოვებოდა – შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ რეალური რიცხვი წარმოდგენილზე მაღალია.

2014 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ასოცირების ხელშეკრულებას ევროკავშირთან, რომელიც, მათ შორის, ითვალისწინებს ცვლილებებს „დასაქმების, სოციალური პოლიტიკისა და თანაბარი შესაძლებლობების“ (European Union and Georgia 2014, 261) რეგულაციებში, მათ შორის, ცვლილებას შრომის კოდექსსა და შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკაში, მათი ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით დადგენილ ვადაში. ხელშეკრულების თანახმად, საქართველო შრომის კოდექსში განახორციელებს შემდეგ ცვლილებებს: მოთხოვნა დამსაქმებლებმა წერილობით მიანოდონ თანამშრომლებს ამომწურავი ინფორმაცია სამუშაო პირობების შესახებ სამუშაოს დაწყებიდან ორი თვის განმავლობაში; საკანონმდებლო ზომების მიღება ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების გასაუმჯობესებლად სამუშაო ადგილზე და დაცვის თანაბარი დონის უზრუნველყოფა, როგორც ვადიანი, ასევე, უვადო შრომითი ხელშეკრულებით მომუშავე თანამშრომლებისთვის; სამუშაო დროის შესახებ რეგულაციების 2003/88/EC დირექტივის დებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანა, კერძოდ, მინიმალური დღიური და ყოველკვირეული დასვენება, წლიური შვებულება, მაქსიმალური დასაშვები ყოველკვირეული სამუშაო საათები და „ღამის მუშაობის, ცვლაში მუშაობისა და მუშაობის წესების“ რეგულირება.

კონკრეტულად, ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, ასოცირების ხელშეკრულება (2014) ითვალისწინებს ზომებს სამუშაო ადგილას ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების გაუმჯობესების წახალისებისთვის საბჭოს დირექტივის 89/391/EEC (1989) და ევროკავშირის კანონების შესაბამისად. უნდა განისაზღვროს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების შემდეგი მინიმალური მოთხოვნები: ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების (საბჭოს დირექტივა 89/656/EEC, 1989) და სამუშაო მოწყობილობის (დირექტივა 2009/104/EC) გამოყენება; დროებითი ან მობილური სამშენებლო მოედნების ექსპლუატაცია (საბჭოს დირექტივა 92/57/EEC); მუშახელის დაცვა აბზესტთან (დირექტივა 2009/148/EC), კანცეროგენებთან და მუტაგენებთან (დირექტივა 2004/37/EC) და ქიმიურ (98/24/EC), ფიზიკურ (2003/10/EC; 2002/44/EC; 1999/92/EC) და ბიოლოგიურ (2000/54/EC) ნივთიერებებთან დაკავშირებული რისკებისგან; ნიშნების და მარკირების უზრუნველყოფა სამუშაო ადგილზე (საბჭოს დირექტივა 92/58/EEC, 1992 წ.).

საქართველოს სხვა ვალდებულებები მოიცავს შსო-ს რატიფიცირებული კონვენციების ეფექტური განხორციელების და მინიმუმ პრიორიტეტული კონვენციების (შრომის ინსპექციის კონვენცია, შრომის ინსპექციის (სოფლის მეურნეობის) კონვენცია, დასაქმების პოლიტიკის კონვენცია და სამხრეთი კონსულტაციების (შრომის საერთაშორისო სტანდარტების) კონვენცია (მუხლი 229)) რატიფიცირების ვალდებულებებს. მდგრადი განვითარებისა და შრომის დაცვის მაღალი დონის უზრუნველყოფის მიზნით, აღიარებულია, რომ

[...] არ არის მიზანშეწონილი ვაჭრობის ან ინვესტიციების წახალისება შიდა გარემოსდაცვითი ან შრომითი კანონმდებლობით გათვალისწინებული დაცვის დონეების შემცირებით (ასოცირების შესახებ შეთანხმება 2014, 92).

სახელმწიფომ, ასევე, უნდა აირიდოს ინვესტიციების წახალისება თავისი ქმედებით ან უმოქმედობით შრომის კანონმდებლობის დაუცველობის გზით (მუხ. 235 (პუნქტი 3)). ევროკავშირთან თანამშრომლობით, საქართველო მიიღებს ზომებს კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ხელშესაწყობად, მათ შორის, „ცნობიერების ამაღლების, საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპების, სახელმძღვანელოების დანერგვის და გავრცელების გზით“ (მუხლი 239 (ზ)). შეთანხმება ხაზს უსვამს

⁶ გამოქვეყნების დროს მონაცემები ფატალური უბედური შემთხვევების შესახებ სამუშაო ადგილზე ევროკავშირში 2018-2019 წლებში ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებ-გვერდზე: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fatal_accidents_at_work,_2018_and_2019_\(standardised\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fatal_accidents_at_work,_2018_and_2019_(standardised).png)

ეროვნული სტატისტიკური სისტემის გაუმჯობესების აუცილებლობას, ე.ი. ადეკვატური მონაცემების წარმოებას და მომხმარებელზე ორიენტირებულობას (მუხლი 287 (ა)).

2019 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ (შემდგომში კანონი) (Organic Law of Georgia on Occupational Health and Safety 2019). აღსანიშნავია, რომ უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება, ასევე, გარანტირებულია საქართველოს შრომის კოდექსით (Labour Code of Georgia 2010) (მუხლი 45). თუმცა, ახალი კანონის მიზანია პრევენციული ზომების დაწესება და ეროვნული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან და საერთაშორისო სახელმწიფო ვალდებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანა. კანონი ითვალისწინებს უბედური შემთხვევის პრევენციის, ჯანმრთელობის დაცვის ზომებს, ტრენინგის და განათლების მოთხოვნას, პროცედურულ ზომებს, ასევე, აღსრულების მექანიზმებს და ჯარიმებს დარღვევებისთვის. კანონი, ასევე, მოიცავს სახელმწიფოსა და დამსაქმებლის ვალდებულებებს, დასაქმებულის და სამუშაო ზონაში მყოფი სხვა პირების უფლებებსა და მოვალეობებს.

სახელმწიფოს ვალდებულებებთან დაკავშირებით, კანონი კონკრეტულად ითვალისწინებს მთავრობის მიერ შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ეროვნული პოლიტიკის მიღებას, მის პერიოდულ შეფასებას, განხილვას და განხორციელებას (მუხლი 16 (1,2a)). მინიმალურ მოთხოვნებსა და ტექნიკურ სტანდარტებს მიიღებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ჯანმრთელობის, შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (შემდგომში – სამინისტრო) ინდივიდუალური დაცვის საშუალებებისა და სამუშაო მოწყობილობის, დროებითი და მობილური სამშენებლო მოედნების, შესაბამისი მარკირების და ნიშნების გამოყენების, საფრთხეებისგან, როგორცაა აბზესტი, კანცეროგენები და მუტაგენები, ფიზიკური, ქიმიური და ბიოლოგიური აგენტები, აფეთქების რისკებისგან დაცვის, ასევე, კვლევის, ტრენინგის, კონსულტაციების და არსებული მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშგების (მუხლი 16 (2b)) საკითხების რეგულირების მიზნით. აღნიშნული სტანდარტები და მოთხოვნები („ტექნიკური რეგლამენტი“) მთავრობა მიიღებს 25-ე მუხლით განსაზღვრულ ვადაში.

ზოგიერთი ტექნიკური სტანდარტი და მოთხოვნა, რომელიც ეხება რისკის ფაქტორებს და გაზრდილი საშიშროების მქონე სამუშაოებს, მთავრობამ მიიღო 2013 და 2014 წლებში (GTUC ვებგვერდი). თუმცა, მათი უმეტესობა უნდა შეიცვალოს ან განახლდეს, ევროკავშირის დირექტივებით გათვალისწინებულ სტანდარტებთან (როგორც მოითხოვს ასოცირების შეთანხმება), ევროპულ სოციალურ ქარტიასთან და შსო-ს სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

კანონის თანახმად, განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა, პირველ რიგში, ეკისრება დამსაქმებელს. დამსაქმებელს მოეთხოვება, შეიმუშაოს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების შესახებ წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ითვალისწინებს რისკის შეფასებას და მართვას – კერძოდ, რისკის ფაქტორების განსაზღვრა და შემცირება და, სადაც შესაძლებელია, რისკის წყაროების ჩანაცვლება ნაკლებად საშიში ვარიანტებით; სამუშაო ტერიტორიის მოწყობა; თანამშრომელთა პასუხისმგებლობა და მოვალეობები; სასწავლო გეგმები; სამუშაო მეთოდები და აღჭურვილობა; კოლექტიური დაცვის ზომები. დოკუმენტი, ასევე, უნდა ითვალისწინებდეს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების განხორციელების ბიუჯეტს (მუხლი 6). სხვა მნიშვნელოვანი დებულებები მოიცავს თანამშრომლებისთვის სავალდებულო „სამუშაო ადგილას უბედური შემთხვევებიდან ჯანმრთელობის დაზღვევის“ მოთხოვნას (იგულისხმება უბედური შემთხვევის დაზღვევა, არა ჯანმრთელობის დაზღვევა, ეს უკანასკნელი არ არის მოთხოვნილი ეროვნული კანონმდებლობით) (მუხლი 5(9)); 18 წლამდე ასაკის პირების, ორსული ან მეძუძური ქალების დასაქმების აკრძალვა პოზიციებზე, რომელიც შეიცავს ჯანმრთელობისთვის გაზრდილ რისკს (კანონის მუხლი 5(6,7); შრომის კოდექსის მუხლი 10(5)). კანონი ითვალისწინებს, რომ დამსაქმებელმა უნდა იკისროს ყველა ხარჯი, რომელიც წარმოიქმნება ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და ჰიგიენური ზომების განხორციელებით (კანონის მუხლი 5(10)), სწავლების, უსაფრთხოების აღჭურვილობის და დაზღვევის ჩათვლით.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ზომაა ჯანდაცვისა და უსაფრთხოების სპეციალისტის სავალდებულო დანიშვნა. საქართველოს კანონი ადგენს, რომ დამსაქმებელმა უნდა დაიქირაოს ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების ერთი სპეციალისტი თუ დასაქმებულთა რაოდენობა 20-დან 100-ს შეადგენს, ორი სპეციალისტი ან სპეციალური განყოფილება, რომელიც შედგება არანაკლებ ორი სპეციალისტისგან, თუ მუშაკთა რაოდენობა უფრო მეტია (მუხ. 7 (2)). კანონი ალტერნატიულად ითვალისწინებს ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების სერვისებში სპეციალიზირებული ორგანიზაციების მოწვევას (მუხლი 7(4)). ნებისმიერ შემთხვევაში, პირები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ჯანმრთელობის და უსაფრთხო-

ების დაცვაზე, უნდა დაესწრონ შესაბამის პროგრამებს აკრედიტებულ ინსტიტუტებში (მუხლი 7 (6)) და მათი კვალიფიკაცია „დადასტურებული უნდა იყოს სპეციალური დოკუმენტით“ (მუხლი 7 (5)). შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის სასწავლო პროგრამების აკრედიტაციის მოთხოვნები სამინისტრომ მიიღო 2018 წელს (ბრძანება 01-25/6). დღესდღეობით, მრავალი შრომის უსაფრთხოების აკრედიტებული პროგრამა უნივერსიტეტებში, ისევე როგორც სპეციალური სასწავლო და ტრენინგ ცენტრები სთავაზობენ დაახლოებით სამთვიან კურსს, რომლის სწავლის საფასური შეადგენს 1500 – 2500 ლარს (350-დან 600 ევრომდე).⁷

კანონი აძლიერებს შრომის ინსპექციის (სამეთვალყურეო ორგანოს) როლს (მუხლი 16(4)) და ხაზს უსვამს შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დაცვის კულტურის ხელშეწყობას. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს სტრუქტურის ფარგლებში შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი (LCID) 2015 წელს შეიქმნა, რეგულაციებით დაშვებული იყო მხოლოდ განსაკუთრებით მძიმე, მავნე და სახიფათო სამუშაო ადგილების ინსპექტირება⁸ დამსაქმებლისთვის წინასწარ – ვიზიტამდე – შეტყობინების გაგზავნის შემდეგ (EMC 2016). მთავრობის № 682 (2018) განკარგულებით გათვალისწინებულია, რომ დამსაქმებელს ინსპექტირების პროცედურის შესახებ ეცნობება აღნიშნულ თარიღამდე ხუთი კალენდარული დღით ადრე (მუხლი 2(8)). ამის საპირისპიროდ, ახალი კანონი უფლებას აძლევს ზედამხედველ ორგანოს „შეამოწმოს ნებისმიერი სამუშაო ადგილი [...] წინასწარი გაფრთხილების გარეშე, დღის ან ღამის ნებისმიერ დროს“, დაკითხოს ნებისმიერი პირი, რომელიც პასუხისმგებელია შრომის უსაფრთხოების განხორციელებაზე (მაგ.: დამსაქმებელი, თანამშრომლები, ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების პერსონალი), მოითხოვოს და გადაიღოს შრომის უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული დოკუმენტები, გადაიღოს ფოტოები, ვიდეოები და აიღოს ნივთიერების ნიმუშები ტესტირებისთვის (მუხლი 16 (5,6)).

შრომის კოდექსი (მუხლი 24) ითვალისწინებს, რომ ნორმირებული სამუშაო დროის ხანგრძლივობა კვირაში უნდა შეადგენდეს ორმოც საათს. „სპეციფიკური სამუშაო რეჟიმის მქონე“ სანარმოში (განისაზღვრება სამინისტროს მიერ), დასაშვებია სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღეში 8 საათზე მეტი, თუმცა, კვირაში არაუმეტეს 48 საათისა. ამ შემთხვევაში სამუშაო დღეებს შორის დასაქმებულის დასვენების ხანგრძლივობა არ უნდა იყოს თორმეტ საათზე ნაკლები. ეს უკანასკნელი, ასევე, ეხება ცვლაში მუშაობას, და მიმდევრობით ორ ცვლაში მუშაობა აკრძალულია (მუხ. 25). არასრული სამუშაო განაკვეთი შრომის კოდექსში განსაზღვრულია „ნორმაზე ნაკლები“ ტერმინით, რაც ნიშნავს, რომ დასაქმებულები, რომლებიც მუშაობენ კვირაში ორმოც საათზე ნაკლებს, არასრული სამუშაო განაკვეთზე მომუშავე პირებად ითვლებიან (მუხლი 16). ზეგანაკვეთური სამუშაო (განსაკუთრებით უბედური შემთხვევის პრევენციის მიზნებისთვის) ანაზღაურდება შრომის ანაზღაურების საათობრივი განაკვეთის გაზრდილი ოდენობით (მუხლი. 27). ანაზღაურების იგივე წესი მოქმედებს ოფიციალურ უქმე დღეებში მუშაობისთვის (მუხ. 30). დასაქმებული პირები, რომლებიც მუშაობენ საღამოს ათიდან დილის ექვს საათამდე პერიოდში მინიმუმ სამი საათის განმავლობაში, კლასიფიცირდებიან, როგორც ღამის სამუშაოზე დასაქმებული პირები (არ უნდა მოხდეს არევა ცვლაში მომუშავე პირებთან), რომელთა სამუშაო დრო არ უნდა აღემატებოდეს რვა საათს 24 საათის განმავლობაში. შრომის კოდექსში შეტანილი ბოლო ცვლილებები საშუალებას აძლევს ღამის მუშაკებს მოითხოვონ სამედიცინო შემოწმება დასაქმებამდე და დასაქმების პერიოდში დამსაქმებლის ხარჯზე (პროცედურას განსაზღვრავს სამინისტრო) (მუხლი 28(5)).

საქართველოს შრომის უსაფრთხოების კანონი იწყება შემდეგი სიტყვებით: „ამ კანონის მიზანია იმ ძირითადი მოთხოვნებისა და პრევენციული ღონისძიებების ზოგადი პრინციპების [გამოკვეთილია ავტორის მიერ] განსაზღვრა, რომლებიც უკავშირდება სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების საკითხებს“. ეს წინადადება არა მხოლოდ კანონის მიზანს განსაზღვრავს, არამედ ისეთი რეგულირების სტილის მაჩვენებელია, რომელიც ხასიათდება უზუსტობით. საკანონმდებლო ტექსტის ფორმულირება – მაგ., დამოკიდებულია სანარმოს ზომაზე, სამუშაოს ბუნების გათვალისწინებით, ცნობიერების ამაღლება, თანამშრომლობის უზრუნველყოფა და საჭირო ზომების მიღება – მსგავსია გაერთიანებული სამეფოს 1974 წლის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების კანონში განსაზღვრული ცნებისა «რამდენადაც პრაქტიკულად მიზანშეწონილია», არ არის ზუსტი და, განხორციელების თვალსაზრისით, დიდწილად დამოკიდებულია დამსაქმებლის რისკის შეფასების პოლიტიკაზე. თუმცა, გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში, პრაქტიკული მიზანშეწონილობა ინტერპრეტირებულია რიგ სასამართლო გადა-

⁷ 2021 წლის მდგომარეობით

⁸ შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის შესახებ (LCID) <https://moh.gov.ge/en/723/>

წყვეტილებებში, რომელიც პრეცედენტული სამართალი გახდა (მაგ. ედვარდსი – ნახშირის ეროვნული საბჭოს წინააღმდეგ 1949).

ნორმატიული სამართლებრივი აქტების დონეზე, ზოგადი პრინციპები შრომის უსაფრთხოებაში ხელს შეუწყობს „ზედმეტ ინკლუზიურობის“ (overinclusiveness) (ან არაგონივრული რეგულირების) თავიდან აცილებას, რაც შესაძლოა საზიანო (კერძოდ, ძვირადღირებული) იყოს დამსაქმებლისთვის განხორციელების თვალსაზრისით და უარყოფითი გავლენა მოახდინოს დასაქმებულებზეც, თუ დამსაქმებელი მოსალოდნელი ზარალის ანაზღაურების მცდელობისას ამცირებს სხვა ხარჯებს, მათ შორის, გადახდებს თანამშრომლებისთვის, რაც უკიდურესად უპასუხისმგებლო, თუმცა, შესაძლო სცენარია. ამ პერსპექტივიდან, ზოგადი პრინციპები ჩანს, როგორც გონივრული სამართლებრივი არჩევანი, განსაკუთრებით დაბალი შემოსავლის ან განვითარებადი ქვეყნებისთვის, სადაც მუშები შეიძლება გახდნენ ამ ფასის გადამხდელები.

იმისათვის, რომ კანონის ზოგადი პრინციპები განხორციელებადი გახდეს, მათი მხარდაჭერა საჭიროა დეტალური სახელმძღვანელო რეგულაციებით, რომლებიც შესაძლოა წარმოდგენილი იყოს ქვედა იერარქიის სხვა სამართლებრივი აქტების სახით (რომლებიც არ საჭიროებენ პარლამენტის დამტკიცებას) ან ოფიციალურად დამტკიცებული სახელმძღვანელო პრინციპების მეშვეობით. საქართველოს შემთხვევაში, ეს არის მთავრობის მიერ დადგენილი ტექნიკური რეგლამენტი. პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით, ტექნიკური რეგლამენტის ან კანონის დებულებების დარღვევა რეგულირდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით და თანაბრად განაპირობებს გაფრთხილებას, დაჯარიმებას ან სამუშაოების შეწყვეტას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობა უფრო პრევენციულია, ვიდრე ზოგადი. შესაბამისად, ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნების შესასრულებლად, საქართველო ზოგადი პრინციპებიდან უნდა გადავიდეს პრევენციულ (precautionary) ზომებზე.

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოს შრომის უსაფრთხოების საკითხისადმი მიდგომა ჩამოყალიბდა ლიბერტარიანული სტილის მინიმალური რეგულირების პოლიტიკიდან პასუხისმგებელი ბიზნეს ქცევის ხელშეწყობის, კანონების მიღებისა და სფეროს რეგულირების მცდელობების მიმართულებით. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა გახდა არა მხოლოდ საქართველოს შრომის რეგულირების დღის წესრიგის, არამედ ზოგადად სოციალური პოლიტიკის ცვლილებების კრიტიკული წერტილი. შეთანხმება ითვალისწინებს მკაფიო ვადებს კონკრეტული მარეგულირებელი ცვლილებების განსახორციელებლად, რომლებსაც საქართველო ამ დრომდე ასრულებს.

კანონის და პოლიტიკის იმპლემენტაცია, ასევე, უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა მშენებლობაში. ძირითადი დასკვნები

კრის პაპი (Paap 2006) თავის ნაშრომში “Working construction: Why White Working-Class Men Put Themselves—and the Labor Movement—in Harm’s Way”, ანალიზებს მშენებლობის უსაფრთხოების რეალობას ამერიკაში და გამოყოფს ოთხ მთავარ წესს, რომლებიც წარმოადგენს სამშენებლო დარგში ეგრეთ წოდებული უსაფრთხოების კულტურის განმსაზღვრელ ფაქტორებს. პაპი ამტკიცებს, რომ როგორც დარგი, სადაც დომინირებენ მამაკაცები და ასოცირდება ფიზიკურ შრომასთან, მშენებლობა დიდწილად განისაზღვრება „ჰიპერ მამაკაცურობის“ (hypermasculinity) კულტურით.

პირველი კულტურული წესი არის ის, რომ მშენებლობაში მუშაობა დაკავშირებულია ტკივილთან, ან, როგორც პაპმა განსაზღვრა, „გამოცადე ტკივილი და მიიღე, როგორც მამაკაცმა“. მშენებლობაში დაზიანების რისკი მოსალოდნელია და სავარაუდოდ, მუშები თვლიან, რომ საკითხი იმაში არ მდგომარეობს ეს მოხდება „თუ“ არა, არამედ იმაში, თუ „როდის“ მოხდება; ხოლო, როცა ეს მომენტი დადგება, როგორც მამაკაცმა ვაჟკაცურად უნდა გადაიტანო. მეორეც, სამხედრო ლოგიკის მსგავსად, მოსალოდნელია, რომ მუშები თავს რისკის ქვეშ დააყენებენ, რათა დაიცვან სხვები, ან „დაიცავი სხვები საკუთარ თავზე მეტად“. მესამე, მიჩნეულია, რომ „სამუშაოს შესრულება“ მთავარი პრიორიტეტია ყველასთვის, არა მხოლოდ დამსაქმებლისთვის, არამედ ობიექტის მუშახელისთვის. და ბოლოს, მოსალოდნელია, რომ მუშებმა „იკისრონ უფროსის ტვირთი და უსაფრთხოების ხარჯები“ (Paap 2006, 164-8).

პაპის კიდევ ერთი დაკვირვების შედეგი მიუთითებს, რომ მშენებლობაში არსებობს უსაფრთხოების ორი პოლიტიკა – ფორმალური, რომლის მიზანია კომპანიის იმიჯის შექმნა, რომ მისთვის პრიორიტეტულია უსაფრთხოება თუ მუშახელის კეთილდღეობა, და რეალური, სადაც შეიძლება ფორმალობები გადაიდოს – „საქმის შესასრულებლად“, სასურველია საკითხები მოგვარდეს მაქსიმალურად

იაფად და სწრაფად (Paap 2006, 158-9). ეს არის უსაფრთხოების კულტურის მთავარი მახასიათებლები, რომლებიც დაკავშირებულია „სწრაფ მშენებლობასთან“, რაც მეტად აქტუალურია დღეს საქართველოსთვის, რომლებიც საჭიროებს ფუნდამენტალურ დარეგულირებას. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს მტკიცების ტვირთის გადატანას, რათა პირველ რიგში დაირღვეს უბედური შემთხვევების დროს მუშახელის დაუდევრობასა და არასათანადოდ შესრულებაში დადანაშაულების მანკიერი წრე. უპირველეს ყოვლისა, უნდა შემოწმდეს დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა და დადასტურდეს, რომ გარემოებები გადაცდა დამსაქმებლის კონტროლის ფარგლებს და შეუძლებელი იყო მათი გათვალისწინება. კიდევ ერთი პრობლემა დაკავშირებულია ანგარიშვალდებულებასთან – სამართლებრივი სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს არა მხოლოდ კორპორატიულ პასუხისმგებლობას, არამედ იმ პირთა პირად ანგარიშვალდებულებას, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან იმ გადაწყვეტილებებზე, რომლებმაც გამოიწვია დანაკარგი და ზიანი. სახელმწიფოს ეკისრება პასუხისმგებლობა გააცნობიერებინოს დამსაქმებლებს, რომ უსაფრთხოების საჭირო ზომის მიღება უფრო ხელმისაწვდომია, ვიდრე მუშაკის დაკარგვა.

უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა ფუნდამენტური და გრძელვადიანი პროცესია იმ თვალსაზრისით, რომ ხელშესახები დადებითი ეფექტი მიიღება არა დაუყოვნებლივ, არამედ ზომების მიღებიდან წლების განმავლობაში. თავისთავად იგულისხმება, რომ რაც უფრო ადრე მიიღება ზომები, მით უფრო მალე მოხდება გაუმჯობესება. ბოლო წლებში საქართველომ პოზიტიური ნაბიჯები გადადგა სიტუაციის გასაუმჯობესებლად და შრომის უსაფრთხოებისა და შრომის რეგულირების სფეროში არსებული ხარვეზის შესავსებად. თუმცა, მოცემულ ეტაპზე პრობლემას იმდენად არა რეგულაციები, არამედ განხორციელება წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილებები, ნორმატიული სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში თუ არა, ტექნიკური რეგულაციების და სამოქმედო გეგმის დონეზე მაინც, არ მიიღება იზოლირებულად ბიუროკრატების მიერ, არამედ ბიზნესის, მუშათა წარმომადგენლების (პროფკავშირები) და შრომის უსაფრთხოების სფეროში მალაღკვალაფიციური სპეციალისტების ჩართულობით და მათთან თანამშრომლობით. ეს არ უნდა იყოს მხოლოდ ფორმალობა, რომელიც რჩება ქაღალდზე, არამედ უნდა ჰქონდეს სისტემატური შეხვედრებისა და დისკუსიების ხასიათი. პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს კარგი წესების და „კეთილშობილური ტექსტების“ წარმოებას რეალობისგან იზოლირებულად, საფრთხეს უქმნის განხორციელებას და, საბოლოოდ, უარყოფითად მოქმედებს უსაფრთხოების კულტურასა და ბიზნეს სუბიექტების სოციალურ პასუხისმგებლობაზე. აქედან გამომდინარე, უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობის სტრატეგია ორიენტირებული უნდა იყოს მოქმედებაზე.

საქართველოს კანონის თანახმად, აღსრულების ერთადერთ ეფექტურ მექანიზმად რჩება შრომის ინსპექცია. მიუხედავად იმისა, რომ პროფკავშირებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს და სახალხო დამცველს შეუძლიათ განახორციელონ მონიტორინგი, გამოაქვეყნონ ანგარიშები, რეკომენდაციები და წინადადებები, სანქციების დაწესება შეუძლია მხოლოდ შრომის ინსპექციას, რომლის მანდატი ითვალისწინებს სამუშაო პროცესში ჩარევას, სანქციების (კერძოდ, გაფრთხილება, ჯარიმა ან სამუშაოების შეწყვეტა) დაწესებას და რეგულაციების ამოქმედებას. კანონის საფუძველზე ინსპექციის მანდატის გაფართოებამ და გაძლიერებამ, შრომის ინსპექციის 2019 წლის წლიური ანგარიშის მიხედვით, დადებითი გავლენა მოახდინა ტრავმების და გარდაცვალების შემთხვევების შემცირებაზე, შესაბამისად 16 და 24 პროცენტით, 2018 წლის სტატისტიკურ მონაცემებთან შედარებით (2019 Labour Inspection Department Activity Report 2019, 4). ინსპექციის სტრუქტურაში სპეციალისტთა რაოდენობა შეადგენს ორმოცს (იქვე 10). შრომის ინსპექციის დეპარტამენტმა მთლიანობაში განახორციელა 1264 ვიზიტი 558 სხვადასხვა სამუშაო ადგილზე, მათ შორის 298 სამშენებლო ობიექტზე (იქვე 12). ანგარიშში მითითებულია, რომ მთავარ პრობლემას წარმოადგენს რისკის ყოვლისმომცველი შეფასების მექანიზმის არარსებობა, ასევე, ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების არასაკმარისობა, ადეკვატური ტრენინგის ნაკლებობა, ინციდენტებისა და უბედური შემთხვევების შესახებ არასათანადო დოკუმენტაცია და ანგარიშგება, სამუშაო მოწყობილობაზე კონტროლის არარსებობა, უბედური შემთხვევების დაზღვევის არარსებობა და ის ფაქტი, რომ შემოწმებული სამუშაო ადგილების 6 პროცენტს არ ჰყავდა უსაფრთხოების სპეციალისტი ადგილზე, სამუშაო ადგილების 9 პროცენტში გამოვლინდა ალკოჰოლი და სხვა ნივთიერებების ზემოქმედების ქვეშ მყოფი ადამიანების ყოფნა და სხვ. (იქვე 14-6).

რაც შეეხება დაფინანსებას, საქართველოს კანონი შრომის ინსპექციის შესახებ ადგენს, რომ შრომის ინსპექციის დაფინანსების წყარო იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტი და გრანტები (მუხლი 6(2)). დადებითი ტენდენცია შეიმჩნევა დაფინანსების კუთხით – მთავრობამ გაზარდა სახსრები შრომის ინ-

სპექციის პროგრამისთვის. მაშინ, როცა 2018 წელს დაფინანსების თანხები შეადგენდა 910 000 ლარს, 2019 წელს დაფინანსება 1 500 000 ლარს შეადგენდა. მთავრობის №668 დადგენილებით 2020 წლის შრომის ინსპექციის პროგრამის დაფინანსება 3 210 000 ლარამდე იზრდება. შედარებისთვის, 2020 წელს მასობრივი სპორტის სახეობების პოპულარიზაციის საბიუჯეტო მხარდაჭერა 130 მილიონი ლარი იყო (Transparency International Georgia 2020). სახალხო დამცველი შრომის ინსპექციის ეფექტურობის ერთ-ერთ მთავარ დაბრკოლებად დაფინანსებისა და ადამიანური რესურსების ნაკლებობას მიიჩნევს (Public Defender (Ombudsman) of Georgia 2019) (2020).

ავტორის მიერ სამშენებლო მოედანზე ჩატარებული გამოკითხვების დროს, შეკითხვაზე – ოდესმე ყოფილან თუ არა უბედური შემთხვევის მომსწრე ახლანდელ ან წინა სამუშაო ადგილზე, ყველა რესპოდენტმა უპასუხა დადებითად და აღნიშნეს, რომ მათ შორის, ფატალური შემთხვევების მომსწრეც ყოფილანს. უბედური შემთხვევის გამომწვევ ძირითად მიზეზებს მიეკუთვნება ელექტროდენის დარტყმა, სიმაღლიდან ჩამოვარდნა, საგნის დაცემა, სამუშაო მოწყობილობის და მექანიზმების მუშაობისას (ელექტროდენის დარტყმა და სიმაღლიდან ჩამოვარდნა დასახელება ყველაზე გავრცელებულ მიზეზებად). უსაფრთხოების მთავარ პრობლემას შიშველი სადენები, უხარისხოდ დამონტაჟებული ან უხარისხო ხარაჩოები და სიმაღლეზე მუშაობისას არასაკმარისი დაცვა წარმოადგენს. ობიექტზე დაკვირვებამ, ასევე, აჩვენა ნიშნებისა და მარკირების სისტემის გაუმჯობესების აუცილებლობა.

პროექტის მენეჯერების მოსაზრებით პრევენციული ღონისძიებები მოითხოვს დროსა და ფულს, თუმცა, გრძელვადიანი პერსპექტივაში კომპანიებისთვის ეს მნიშვნელოვანი ინვესტიციაა – საბოლოოდ, უბედური შემთხვევის შედეგებთან გამკლავება უფრო ძვირადღირებულია არა მხოლოდ დროისა და ფულის, არამედ, რაც მთავარია, ადამიანის ტკივილისა და კომპანიის შელახული რეპუტაციის თვალსაზრისით. სამწუხაროდ, სწრაფი მშენებლობის ეპოქაში, ეს უკანასკნელი ძალიან ხშირად იგნორირებულია.

შრომის უსაფრთხოების ახალი რეგულაციების მიღების შემდეგ, სამინისტრომ გერმანულ პარტნიორებთან ერთად შეიმუშავა სამშენებლო უსაფრთხოების აპლიკაცია,⁹ რომლის მიზანია ინფორმაციის მიწოდება და უსაფრთხოების კულტურის პოპულარიზაცია. მიუხედავად იმისა, რომ აპლიკაცია ინფორმაციის მნიშვნელოვანი წყაროა, საჭიროა მისი უფრო აქტიური პოპულარიზაცია (2019 წელს დაარსებიდან წელიწადნახევარში, მთლიანობაში, აპლიკაცია 1000-მა მომხმარებელმა ჩამოტვირთა).

გამოკითხვების დროს შეკითხვაზე, რამდენი მუშაკის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა შეუძლია შრომის უსაფრთხოების ერთ სპეციალისტს, პასუხები მერყეობდა ოციდან ორმოცამდე ფარგლებში. უმრავლესობამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ეს დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ტიპზე – ცხადია, მობათქაშების და სამღებრო სამუშაოები, ნაკლებად საშიშია, ვიდრე დემონტაჟი ან ფოლადის კონსტრუქციის სამუშაოები. თუმცა, დასახელებული მუშაკთა მაქსიმალური რაოდენობა შეადგენდა ორმოცდაათს, მაშინ, როცა შრომის უსაფრთხოების კანონის 7 (2) მუხლი უფლებას აძლევს კომპანიებს, ჰყავდეთ ერთი შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტი 100-მდე მუშახელზე და მინიმუმ ორი – მეტი მუშახელის შემთხვევაში. რესპონდენტებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ ისინი არ ხელმძღვანელობენ ამ კონკრეტული დებულებით, გადაწყვეტილების მიღებისას თუ რამდენი უსაფრთხოების სპეციალისტი დაიქირაონ, არამედ ეყრდნობიან საკუთარ გამოცდილებას.

კანონის როლზე საუბრისას, რესპონდენტთა უმრავლესობას მიაჩნია, რომ კანონის მიზანია პრევენცია სანქციების დაკისრების გზით და არა ხელმძღვანელობით. სანქციების ერთ-ერთი ფორმაა სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერში მონაწილეობის შეზღუდვა პირებისთვის, რომლებსაც უარყოფითი მაჩვენებლები აქვთ შრომის უსაფრთხოების თვალსაზრისით და, პირიქით, იმ პირების წახალისება, რომლებიც პრიორიტეტს ანიჭებენ დასაქმებულთა უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობის დაცვას. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებ-გვერდზე აქვს განთავსებული სანარმოების თეთრი და შავი სია, ასევე, გაფრთხილებული კომპანიების სია.¹⁰

იმ სიტუაციებში, როდესაც სახელმწიფო ჩართულია ეკონომიკურ საქმიანობაში (ანუ როცა სახელმწიფო არის დამსაქმებელი), ის სამაგალითო უნდა იყოს კერძო სექტორისთვის. მენეჯერებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერებში ტენდენცია მკაფიოა – იგებს ის, ვინც

⁹ Construction Safety Application – შრომის უსაფრთხოების აპლიკაცია
Google Play: https://play.google.com/store/apps/details?id=ge.gov.moh.apps.chs&hl=en_US&gl=US
App Store: <https://apps.apple.com/us/app/construction-safety/id1467215620?ls=1>

¹⁰ State Procurement Agency – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო http://www.procurement.gov.ge/Home.aspx?lang_id=GEO&month=08&page=184&sec_id=16&year=2008&lang=ka-GE

ყველაზე დაბალ ფასს სთავაზობს. შესაბამისად, მონაწილეები დაინტერესებულნი არიან ხარჯების შემცირებით და დაბალი ფასების შეთავაზებით. ამავდროულად, სამუშაოების და ხარჯთაღრიცხვაში ყურადღება გამახვილებულია მასალების ფასზე, ხოლო შრომის უსაფრთხოების საკითხი მეორე ადგილზე დგას შეთავაზებაში. რესპონდენტებს მიაჩნიათ, რომ სამშენებლო პროექტების სახელმწიფო შესყიდვის ტენდერებში მონაწილეებს უნდა მოეთხოვოთ სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვასთან ერთად ატვირთონ რისკის შეფასების დოკუმენტი ან ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის გეგმა მითითებულ ხარჯებთან ერთად, რომელიც უნდა შეფასდეს სამართლიანად და ობიექტურად გამარჯვებულის გამოვლენისას გადანყვეტილების მიღებისას. სახელმწიფომ პირველ რიგში უნდა უზრუნველყოს უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის უმაღლესი სტანდარტები სახელმწიფო სამშენებლო პროექტებში, რითაც მისაბაძი მაგალითი გახდება სხვებისთვის.

შრომის უსაფრთხოების კანონი დამსაქმებლებს ავალდებულებს, შეადგინონ და წარმოადგინონ რისკის შეფასების წერილობითი დოკუმენტი (მუხლი 6(2)), რომლის ზოგად წესებს შეიმუშავენ სამინისტრო (მუხლი 6(1)) შსო-ს მეთოდოლოგიის საფუძველზე (მუხ. 3). (ფ). სამუშაო ადგილზე რისკის შეფასების ზოგადი მეთოდოლოგია განისაზღვრა სამინისტროს 2020 წლის 30 იანვრის №01-15/6 ბრძანებით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წინგადადგმული ნაბიჯია, გამოკითხვებმა აჩვენა, რომ მენეჯერები ინფორმირებული არ იყვნენ. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა განმარტა:

რისკის შეფასება მშენებლობაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანაა უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დაცვისთვის. ამის შესახებ ზოგადი ცოდნა ან რეკომენდაციები სიტუაციას არ აუმჯობესებს. სამშენებლო კომპანიები გარკვეულწილად ყოველთვის ახორციელებენ რისკების შეფასებას. ამჟამად გვჭირდება ცალკე ფორმები და დეტალური სახელმძღვანელოები თითოეული სექტორისთვის მშენებლობაში. ჩვენ უნდა ვისწავლოთ როგორ გავაკეთოთ ეს [ჩისკების შეფასება] სწორად.

გამოკითხულთა აზრით, ამ ეტაპზე მთავარია სახელმწიფოსთან მჭიდრო თანამშრომლობა. მათი თქმით, შრომის ინსპექციის ვიზიტი არ ნიშნავს მხოლოდ ჯარიმებსა და სანქციებს. სახელმწიფოს როლი, განხორციელების კონტროლთან ერთად, უნდა იყოს ინფორმაციის მიწოდება და კონსულტაციები, საჭიროების შემთხვევაში, ხელმძღვანელობის და შრომის უსაფრთხოების პერსონალის ტრენინგი: „რატომაც არა! გაიმართოს კონსულტაციები სახელმწიფო უწყებასთან, შრომის ინსპექციასთან ან სხვა დაწესებულებასთან სამუშაო ადგილის რისკის შეფასების და ორგანიზების შესახებ, სამუშაოების დაწყებამდე ადგილზე“,- განაცხადა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა. მან ასევე დასძინა, რომ სახელმწიფოს წარმომადგენლებთან კონსულტაციები დადებითად აისახება უსაფრთხოების სპეციალისტების მომსახურების ხარისხზეც.

გამოკითხულმა უსაფრთხოების სპეციალისტებმა ისაუბრეს ზოგადად შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე: მუშები თვლიან, რომ ტრენინგი უფრო მეტად ფორმალურია, ვიდრე აუცილებლობა, მათი აზროვნება აღწერილია, როგორც „მე არაფერი დამემართება“. ისინი მათ წინაშე არსებულ დილემას ხსნიან, ერთი მხრივ, სამშენებლო სამუშაოების განხორციელების დედლაინებით, ხოლო მეორე მხრივ, იმით, რომ ტრენინგებსა და ადგილზე ინსტრუქტაჟს საკმაოდ ბევრი დრო მიაქვს. მათ მიაჩნიათ, რომ მათი მისიაა უზრუნველყონ მუშაკთა უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა სამუშაოების პროცესის შეფერხების გარეშე. მიუხედავად ამისა, ყველა რესპონდენტმა ხაზგასმით აღნიშნა, რომ დასაქმებულების და დამსაქმებლების უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საკითხების მიმართ დამოკიდებულება ნელ-ნელა უმჯობესდება (დაბალიდან საშუალომდე) ორი წლის წინანდელ მდგომარეობასთან შედარებით, თუმცა, გაუმჯობესება თბილისში უფრო შესამჩნევია, ვიდრე სხვა ადგილებში. უსაფრთხოების მიდგომა, ასევე, განსხვავდება კომპანიებს შორის, განსაკუთრებით, უსაფრთხოების სპეციალისტების პროფესიონალიზმის, უსაფრთხოების საკითხების მიმართ ხელმძღვანელობის დამოკიდებულების თვალსაზრისით.

საერთაშორისო სამუშაო გამოცდილების მქონე ზოგიერთი რესპონდენტი საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ მოსაზრებების გაზიარებისას ხაზს უსვამს დეტალური რეგულაციების ეფექტურობას უბედური შემთხვევების პრევენციის ამერიკული მიდგომის მაგალითზე. მიუხედავად იმისა, რომ პრევენციული ზომები შეიძლება ხანდახან გადაჭარბებული იყოს, მათი მეშვეობით შესაძლოა სიცოცხლის გადარჩენა, რაც ღირს ძალისხმევად.

განვითარებადი ქვეყნების უმეტესობაში ფართო რეგულაციები არ მუშაობს; და არც ჩვენს მენტალიტეტში ჯდება. ადამიანები ფიქრობენ: „რაიმე რომ საშიში იყოს, აკრძალული

იქნებოდა“. ამიტომ, რეკომენდაციების სახით საუბარი არასოდეს იქნება ეფექტური. თუ რაიმე მხოლოდ რეკომენდებული იქნება, ორმოცდაათი პროცენტი უგულვებელყოფს მას. ეს, ასევე, კულტურული პრობლემაა. ამიტომ, პირველ რიგში, სახელმწიფომ არ უნდა თქვას „რეკომენდებულია“, არამედ „სავალდებულოა“.

როდესაც საქმე ეხება ისეთ სარისკო საკითხს, როგორცაა უსაფრთხოება მშენებლობაში, შესაძლოა განსაკუთრებით საშიში აღმოჩნდეს რეგულირების ნაკლებობა და დაურეგულირებელი “ნაცრისფერი ზონების” არსებობა.

შესაძლოა შედარებით უსაფრთხო იყოს ოფისში ჯდომა, მაგრამ როგორც კი სამშენებლო მოედნის ტერიტორიაზე შეხვალ, შენს უსაფრთხოებასა და სიცოცხლეს საფრთხე ემუქრება. ეს უნდა იყოს უსაფრთხოების კულტურის ლოგიკა და ქვაკუთხედი. ისეთ საკითხებში, როგორცაა უსაფრთხოება, შეიძლება იყოს მხოლოდ შავი [საშიში და ამდენად, გგება ჩეგუდაციის საჭიროება] ან თეთრი [უსაფრთხო], შუალედი არ არსებობს..

გამოკითხულები ხაზს უსვამენ, რომ ეფექტური პრევენციული პოლიტიკა და ზომები უნდა დაეფუძნოს კონკრეტული ქვეყნის ან რეგიონის პრაქტიკას ამ ზონისთვის დამახასიათებელი კულტურული მახასიათებლების გათვალისწინებით. ამისთვის, ყურადღებით უნდა იქნას შესწავლილი პრაქტიკაში არსებული ნაკლოვანებები და აღირიცხოს წარსული უბედური შემთხვევების გარემოებები; ეს გათვალისწინებული იქნეს რეგულაციების შემოღებისა და პოლიტიკის ცვლილებების დროს, განსაკუთრებით, რისკის შეფასების და უსაფრთხოების სასწავლო პროგრამების შედგენისას. რაც შეეხება ტრენინგებს, საწყის ინსტრუქტაჟთან ერთად, თითოეული პირისთვის სავალდებულო უნდა იყოს ადგილზე ყოველკვირეული ტრენინგი უსაფრთხოების საკითხებზე, როგორც აღნიშნა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა. უსაფრთხოების წესები ადვილად მიეცემა ხოლმე დავიწყებას, ამიტომ რეგულარულად უნდა მოხდეს მშენებლობაში ჩართული პირების გადამზადება, რაც ნიშნავს „კვირაში ნახევარსაათიან შეხსენების ტრენინგს უსაფრთხოების საკითხზე“. ერთ-ერთი პრაქტიკა, რომელსაც უფრო მსხვილი კომპანიები იყენებენ მუშაკებს შორის უსაფრთხოების ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად არის დაჯილდოების სისტემა, რომლის მიხედვით, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების ზედამხედველების ჩანაწერების საფუძველზე მუშები პერიოდულად იღებენ ჯილდოს სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საუკეთესო მაჩვენებლებისთვის.

„ჩვენი დამოკიდებულება რისკისა და უსაფრთხოების მიმართ ყალიბდება სახლში“, – აცხადებს ერთ-ერთი მენეჯერი. „ის, თუ როგორ ვცვლით ჩვენ ნათურას ან ვაჭედებთ ლურსმნებს, ვმართავთ მანქანას ან ვუხსნით რისკების არსებობას და წესებს ჩვენს შვილებს, გავლენას ახდენს ჩვენს გაგებაზე, თუ რა არის საშიში“, დასძენს ის. თუმცა, როდესაც ყველა მოდის სამუშაო ობიექტზე უსაფრთხოებაზე საკუთარი გაგებით და პირადი გამოცდილებით, დამსაქმებელმა უსაფრთხოების პერსონალთან ერთად უნდა უზრუნველყოს, რომ ამ ფაქტორებმა საფრთხე არ შეუქმნას სამუშაო ადგილზე მყოფთა უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობას.

ბოლოს, რაც არ უნდა შეუფერებლად ჟღერდეს, ადამიანის სიცოცხლის „ფასი“ უნდა გადაიხედოს. მიუხედავად იმისა, რომ ფული ნამდვილად მნიშვნელოვანია ბიზნესისთვის, ადამიანის სიცოცხლე ყოველგვარ ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზზე მაღლა უნდა დადგეს. უსაფრთხოების პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობა უნდა დაეფუძნოს ამ პრინციპს და ყველა აქტორმა უნდა იხელმძღვანელოს ამ ლოგიკით. „მშენებლობაში ჩემს ხანგრძლივ გამოცდილებას რომ გადავხედოთ“, – თქვა ერთ-ერთმა გამოკითხულმა, „ახლა შემიძლია დარწმუნებით ვთქვა, რომ შეიძლებოდა ყოველი სიკვდილის და ტრავმის შემთხვევის აცილება, რომელსაც შევესწარი. ყველა მათგანი იყო განჭვრეტადი [...] არ არსებობს ადამიანის ტკივილისა და დანაკარგის საზომი. არანაირი ფული არ ღირს ამად...“.

გამოკითხვებმა აჩვენა, რომ დამსაქმებლები მშენებლობაში (საშუალო ზომის ბიზნეს სუბიექტები ამ კონკრეტულ შემთხვევაში) მთლიანობაში კეთილგანწყობილი არიან რეგულაციების განხორციელების მიმართ, თუმცა, აკლიათ ცოდნა, ინფორმაცია და მეთვალყურეობა. შესაბამისად, საჭიროა მუშახელის უკეთ ინფორმირება არა მხოლოდ სამუშაოსთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობების, არამედ, ასევე, მათი უფლებებისა და უსაფრთხოების ვალდებულებების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ დამსაქმებლებისა და მუშაკებისთვის შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდება, კონსულტაცია და ტრენინგი არის დაქირავებული უსაფრთხოების პერსონალის ან მომსახურების მიმწოდებლის პირდაპირი ვალდებულება, პრაქტიკაში ხშირად უსაფრთხოებისა სპეციალისტების კვალიფიკაცია და მიწოდებული მომსახურების ხარისხი შემაშფოთებელია. ეს არის ერთ-ე-

რთი მთავარი მიზეზი, რის გამოც მშენებლობის ხელმძღვანელობას მიაჩნია, რომ შრომის ინსპექციის როლი, ასევე, საკონსულტაციო ხასიათის უნდა იყოს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მისია უნდა იყოს ცნობიერების ამაღლება და უსაფრთხოების კულტურის ხელშეწყობა ყველა ჩართულ მხარეს შორის, შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტების ჩათვლით, მათ შორის, საგანამანათლებლო სტანდარტების ამაღლების გზით.

განხორციელებისას ხელი უნდა შეეწყოს ფორმალობიდან ხარისხზე გადასვლას. დაკვირვებამ აჩვენა, რომ საწყისი ტრენინგის გარდა (რაც კანონით არის მოთხოვნილი), სამუშაოების დროს ეფექტური ტრენინგი არ ტარდება. ფორმალობის პრინციპი ვრცელდება, ასევე, უსაფრთხოების მოწყობილობებსა და აღჭურვილობაზე, რომელიც ქმნის უსაფრთხოების ილუზიას და არა რეალურად იცავს.

გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის მესამე ციკლი (გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო 12 ნოემბერი 2020) ეხება საქართველოში შრომითი უფლებების დაცვის პოლიტიკასა და კანონს ბოლო ცვლილებების გათვალისწინებით. ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ მშრომელთა უფლებების დაცვა, განსაკუთრებით, სამშენებლო და სამთო მრეწველობაში, სუსტია. სამუშაო ადგილის უსაფრთხოება ამ სექტორებში სერიოზულ შეშფოთებას იწვევს (იქვე C 1 (40, 41), გვ. 4), ხოლო უბედური შემთხვევების გამოძიების ეფექტურობა დაბალია და იშვიათად განაპირობებს ბიზნეს სუბიექტების იურიდიულ ანგარიშვალდებულებას (იქვე A 2 (17), გვ. 2).

რეკომენდაციები

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, რეკომენდებულია შემდეგი:

1. შრომის უსაფრთხოების შესახებ კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტში შეტანილ იქნეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც სამშენებლო მოედანზე აუცილებელი გახდება იმყოფებოდეს შრომის უსაფრთხოების მინიმუმ ერთი კვალიფიციური სპეციალისტი, მუშაკთა რაოდენობის მიუხედავად; ორმოცდაათამდე მუშის შემთხვევაში, აუცილებელი გახდება, დაინიშნოს მინიმუმ ერთი უსაფრთხოებისა სპეციალისტი, თუ მუშათა რაოდენობა ასამდეა – მინიმუმ ორი უსაფრთხოებისა სპეციალისტი, და ა.შ.;

2. მიღებულ იქნეს ევროპის სოციალური ქარტიის (შესწორებული) მუხლები და პუნქტები, რომლებიც ჯერ კიდევ არ არის მიღებული, მაგ.: მე-3 მუხლი (უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო პირობების უფლება) და მე-2 მუხლის მე-3, მე-4 და მე-6 პუნქტები (უფლება შრომის სამართლიან პირობებზე).

3. მოხდეს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების რატიფიცირება, კერძოდ, შრომის ინსპექციის შესახებ #81 კონვენციის, შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ #155 კონვენციის, სამშენებლო სფეროში შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის შესახებ #167 კონვენციის და #175 რეკომენდაციის, შრომის უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის სამსახურის შესახებ #161 კონვენციის რატიფიცირება; აიკრძალოს აზბესტის შემცველი პროდუქტების გამოყენება, იმპორტი და წარმოება.

4. დამტკიცდეს სამშენებლო უსაფრთხოების გაიდლაინები და სახელმძღვანელოები, რომლებიც ხელს შეუწყობს უსაფრთხო სამუშაოს მნიშვნელობის, ზომებისა და სტანდარტების უკეთ გააზრებას, როგორცაა შსო-ს მიერ შემოღებული – „შრომის უსაფრთხოება და ჰიგიენა მშენებლობაში: შსო პრაქტიკის კოდექსი“ (1992), „უსაფრთხოება, ჰიგიენა და კეთილდღეობა სამშენებლო ობიექტებზე: სასწავლო სახელმძღვანელო“ (1995); ან სახელმძღვანელოები, რომლებიც იზიარებენ საუკეთესო მიდგომებს, როგორცაა სამოქალაქო ინჟინერთა ინსტიტუტის მიერ შემოთავაზებული სახელმძღვანელოები, მაგ. „მშენებლობაში შრომის დაცვისა და უსაფრთხოების ტექნიკის ICE სახელმძღვანელო“ (2010), სხვა.

5. შეიქმნას ინფორმაციის გავრცელებისა და უსაფრთხო კულტურის პოპულარიზაციის მიზნით სახელმწიფოს მიერ მომხმარებელზე ორიენტირებული რამდენიმეენოვანი ვებგვერდი, რომელიც შესთავაზებს ბიზნესს, მუშებს და ჯანდაცვისა და უსაფრთხოების პროფესიონალებს არსებული რეგულაციების, გაიდლაინების და პუბლიკაციების, აპლიკაციების, საგანამანათლებლო საქმიანობის, პროგრამების, კონფერენციების, ტრენინგების და ა.შ. მთელ სპექტრს.

6. წახალისდეს სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერებში მონაწილეთა შორის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის ზომების გაძლიერებისკენ მიმართული აქტივობები.

7. მოხდეს შრომის ინსპექციის დაფინანსებისა და ადამიანური რესურსების პროგრესული ზრდა.

8. შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტში შეიქმნას სააგენტო, რომელიც ორიენტირებული იქნე-

ბა დამსაქმებლებთან თანამშრომლობაზე, მაგ. სამუშაოების დანყებამდე მენეჯმენტისა და შრომის უსაფრთხოების პერსონალისთვის

ფასიანი კონსულტაციების, რისკის შეფასებისა და ტრენინგების ჩატარების გზით.

დასკვნა

2019 წელს საქართველომ მნიშვნელოვანი პოზიტიური ნაბიჯები გადადგა შრომის უსაფრთხოების რეგულაციების გასაუმჯობესებლად. თუმცა, საქართველოში არსებული შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკა და რეგულაციები ხასიათდება ბუნდოვანობით, სიზუსტისა და რეალიზაციისთვის საჭირო ინსტრუქციების არარსებობით. კანონი დაინტერესებულ მხარეებს აკისრებს ზოგად ვალდებულებებს და განხორციელებისთვის მნიშვნელოვან დაურეგულირებელ ე.წ. „ნაცრისფერ სივრცეს“ ტოვებს. დადგენილი სტანდარტები (მაგ. უსაფრთხოების სპეციალისტების საჭირო რაოდენობა მუშაკთა რაოდენობასთან მიმართებით) დაბალია და შეიძლება იყოს შეცდომაში შემყვანი, განსაკუთრებით, თუ დამსაქმებლებს არ აქვთ საკმარისი გამოცდილება, აკლიათ ცოდნა და ხელმძღვანელობენ მხოლოდ კანონის დებულებებით.

იმპლემენტაციის თვალსაზრისით, ბიზნესის წარმომადგენლები მიუთითებენ, რომ ინფორმაციის ნაკლებობა მნიშვნელოვანი დაბრკოლებაა მათთვის და სჭირდებათ მეტი დაკვალიანება განხორციელების სწორი მიდგომის შესახებ. მეორე მხრივ, ისინი ხაზს უსვამენ სახელმწიფო უწყებებთან მჭიდრო თანამშრომლობის აუცილებლობას, რადგანაც მიაჩნიათ, რომ რეგულაციასა და რეალობას შორის არსებობს სიცარიელე. უსაფრთხოების დაბალი კულტურა ყველა დაინტერესებულ მხარეს შორის, უსაფრთხოების პროფესიონალების ჩათვლით, ყველა გამოკითხული მხარის მიერ მთავარ პრობლემად დასახელდა.

მიუხედავად იმისა, რომ შრომის ინსპექციის როლი „განხორციელების კონტროლში“, სანქციების დაწესებაში, რეკომენდაციების გაცემასა და უბედური შემთხვევების გამოძიებაში გამოიხატება, ბიზნეს სუბიექტები სახელმწიფოსგან და შრომის ინსპექციისგან, როგორც მისი სააგენტოსგან, ასევე, მოვლიან უსაფრთხოების კულტურის პოპულარიზაციაში მონაწილეობას უსაფრთხოების სპეციალისტებისა და დამსაქმებლებისთვის ინფორმაციის მიწოდების, ცოდნის გავრცელების, საუკეთესო პრაქტიკისა და საჭიროების შემთხვევაში – ტრენინგების ორგანიზების გზით.

სამშენებლო სექტორი, როგორც მაღალი რისკის სფერო, სხვადასხვა დონის რისკის სამუშაოებისგან შედგება. ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ ყველაზე მეტი უბედური შემთხვევა ელექტრო სამუშაოების, სიმაღლეზე მუშაობის, სიმაღლიდან საგნების ვარდნის, ასევე, მანქანებისა და სამუშაო აღჭურვილობით მუშაობის დროს ხდება. შესაბამისად, ეს სფეროები მოითხოვს მეტ ყურადღებას, უფრო მკაცრ და ინკლუზიურ რეგულირებას, უფრო ხშირ ტრენინგებსა და კონტროლს.

ჩატარებულმა საველე კვლევამ აჩვენა, რომ მენეჯერები საკუთარი პასუხისმგებლობის შესახებ მხოლოდ ზოგადად იყვნენ ინფორმირებულნი, ანუ მიაჩნიათ, რომ ისინი პასუხისმგებელნი არიან მუშაკთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და მინიმალური ფორმალური მოთხოვნების (დაცვის სპეციალისტის ადგილზე ყოფნა, უსაფრთხოების აღჭურვილობის უზრუნველყოფა) დაცვაზე და შესაძლოა, დაჯარიმდნენ ამ მოთხოვნების შეუსრულებლობისას.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა მხარე აღიარებს უსაფრთხოების სწავლებისა და განათლების მნიშვნელობას, რესპონდენტები, ასევე, ხაზს უსვამენ ჩატარებული ტრენინგის არასაკმარისობას. აღინიშნა, რომ სათანადოდ ტარდება მხოლოდ შესავალი სახის ტრენინგი, ისიც ხშირად მხოლოდ გამოცდილი მუშაკებისა და ოსტატებისთვის.

სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების რეგულირებისა და განხორციელების კონტროლის აუცილებლობის აღიარება უკვე პოზიტიური ნაბიჯია სახელმწიფოს მხრიდან უსაფრთხოების კულტურის პოპულარიზაციისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა აცნობიერებს უსაფრთხოების პოზიტიური კულტურის ხელშეწყობის აუცილებლობას და კიდევ ერთხელ ადასტურებს საკუთარ ვალდებულებას საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში, შემოთავაზებული ინიციატივებიდან ბევრი ჯერ კიდევ ეფექტურად არ ხორციელდება.

ბიბლიოგრაფია

- Baldwin, Robert. 1990. "Why Rules Don't Work." *The Modern Law Review* 53 (3): 321-37.
- Bardach, Eugene, and Robert A. Kagan. 1982. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press.
- Boyum, Keith O. 1983. "The Politics of "Regulatory Unreasonableness": Bardach and Kagan's "Going by the Book"." *American Bar Foundation Research Journal* 8 (3): 752-60. <https://www.jstor.org/stable/828207>.
- Braithwaite, John. 2002. "Rules and Principles: A Theory of Legal Certainty." *Australian Journal of Legal Philosophy* 47-82. http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/Rules_and_Principles2002.pdf.
- Canciani, Diego. 2019. *The Politics and Practice of Occupational Health and Safety Law Enforcement*. London: Palgrave Macmillan.
- Council of Europe. 1996. "European Social Charter (Revised)." <https://rm.coe.int/168007cf93>.
- European Union and Georgia. 2014. "Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part." *Official Journal of the European Union*. August 30. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).
- Georgian Trade Unions Confederation Website. n.d. Accessed December 8, 2020. <http://gtuc.ge/en/%e1%83%99%e1%83%90%e1%83%9c%e1%83%9d%e1%83%9c%e1%83%9b%e1%83%93%e1%83%94%e1%83%91%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90/%e1%83%a0%e1%83%94%e1%83%92%e1%83%a3%e1%83%9a%e1%83%90%e1%83%aa%e1%83%98%e1%83%94%e1%83%91%e1%83%98/>.
- Hart, H. L. A. 1958. "Positivism and the Separation of Law and Morals." *Harvard Law Review* (The Harvard Law Review Association) 71 (4): 593-629. doi:<https://doi.org/10.2307/1338225>.
- Human Rights Education and Monitoring Center (EMC). 2016. *Necessity of establishment of effective labour inspection mechanism*. EMC. <https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83>.
- Human Rights Watch. 2020. *Georgia: Labor Reform Introduced in Parliament*. Tbilisi, June 18. <https://www.hrw.org/news/2020/06/18/georgia-labor-reform-introduced-parliament>.
- Institution of Civil Engineers. 2010. *ICE manual of health and safety in construction*. Edited by Ciaran McAleenan and David Oloke. London: Thomas Telford Limited.
- International Labour Organization. 1994. "Part-Time Work Convention No. 175." https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C175.
- . 1962. "Reduction of Hours of Work Recommendation No. 116." https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R116.
- . 1992. *Safety and health in construction: An ILO code of practice*. Geneva: International Labour Office.
- . 1995. *Safety, health and welfare on construction sites: A training manual*. Geneva: International Labour Office.
- Messenger, Jon. 2018. *Working time and the future of work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_649907.pdf.
- Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs of Georgia. 2019. "2019 Labour Inspection Department Activity Report." https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Geo_a4_1.pdf.
- Ogus, Anthony. 2004. *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Portland: Hart Publishing.
- Paap, Kris. 2006. "The Bodily Costs of This Social Wage. Occupational Safety in the Construction Industry." In *Working Construction: Why White Working-Class Men Put Themselves—and the Labor Movement—in Harm's Way*, 159-178. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Parliament of Georgia. 2010. "Organic Law of Georgia – Labour Code of Georgia." <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1155567?publication=17>.
- . 2019. "Organic Law of Georgia on Occupational Health and Safety." *Ministry of the Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs*. <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/08.06.2019.pdf>.

- . 2020. "The Law of Georgia on Labour Inspection ." *Legislative Herald of Georgia*. September 29. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5003057?publication=0>.
- Pearce, Frank, and Steve Tombs. 1991. "POLICING CORPORATE 'SKID ROWS': A Reply to Keith Hawkins." *The British Journal of Criminology* 31 (4): 415-26. <http://www.jstor.org/stable/23637692>.
- Pearce, Frank . 1976. *Crimes of the Powerful: Marxism, Crime, and Deviance*. Pluto Press.
- Pearce, Frank, and Steve Tombs. 1990. "Ideology, Hegemony, and Empiricism – Compliance Theories of Regulation." *The British Journal of Criminology* (Oxford University Press) 30 (4): 423-443.
- Public Defender (Ombudsman) of Georgia. 2019. *Public Defender's Statement on the Death of a Minor Worker*. July 17. <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-arasrultslovani-mushisdaghupvis-faktan-dakavshirebit>.
- . 2020. *Public Defender's Statement on International Workers' Day*. May 1. <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/200501023834sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-mshromelta-saertashoriso-dghestan-dakavshirebit>.
- Steiner, Henry J., Philip Alston, and Ryan Goodman. 2008. "Economic and Social Rights." Chap. 4 in *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, edited by 3rd, 263-374. Oxford University Press.
- Sunstein, Cass R. 2005. *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. New York: Cambridge University Press.
- Tchanturidze, Giorgi. 2018. *Abolition of Labour Inspection in Georgia. Consequences for Workers and the Economy*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/14675.pdf>.
- Tombs, Steve , and Dave Whyte. 2007. *Safety Crimes*. Willan Publishing.
- Transparency International Georgia. 2020. "Draft 2020 State Budget of Georgia: Analysis and Recommendations." <https://transparency.ge/en/blog/draft-2020-state-budget-georgia-analysis-and-recommendations>.
- Tucker, Philip, and Simon Folkard. 2012. *Working Time, Health, and Safety: a Research Synthesis Paper*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_181673.pdf.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). 2016. "General comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)." April 27. <https://www.refworld.org/docid/5550a0b14.html>.
- UN. 1966. "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." July 7. Accessed 2020. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
- . 1948. "Universal Declaration of Human Rights." <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- UN Working Group on Business and Human Rights. 2019. *Statement at the end of visit to Georgia by the United Nations Working Group on Business and Human Rights*. Tbilisi, April 12. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24474&LangID=E>.
- United Nations Human Rights Council. 12 November 2020. "Compilation on Georgia: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights." <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/306/03/PDF/G2030603.pdf?OpenElement>.
- World Bank. 2009. *Doing Business*. A copublication of the World Bank, the International Finance Corporation, and Palgrave Macmillan. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf>.

Inga Kazarian¹

THE RIGHT TO SAFE AND HEALTHY WORKING CONDITIONS: REGULATION AND IMPLEMENTATION OF OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH IN GEORGIA (EXAMPLE OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY)

Abstract

In 2019, after years of deregulation and continuous criticism by international partners and labour rights advocates, Georgia initiated occupational safety and health (OSH) policy reform by adopting a statutory law on OSH and strengthening the mandate of labour inspection to bring it in compliance with the standards of International Labour Organization (ILO). In its Human Rights Protection Action Plan (2018-2020), Georgian government defined promotion of safety culture at work as its main labour rights policy goal. While regulatory changes recently enacted formally comply with international standards, in construction and mining industries the number of injuries and deaths remains high. This article focuses on discrepancies between Georgia's OSH regulation and implementation on the example of construction site, as a workplace with increased risk. The research identifies and analyzes challenges the employers, workers' representatives, and health and safety specialists face, and evaluates the role of the state in promotion of positive OSH culture among all stakeholders. The analysis includes OSH legal overview and is based on the results of interviews conducted with the parties involved in implementation on site.

Keywords: construction safety, law on occupational safety and health, labour rights, safety culture

Introduction

For years, occupational safety and health was excluded from Georgia's social policy and political agenda. In an attempt to liberalize economy and attract investments, the government in early 2000s took measures that prioritized business interests over labour rights and almost completely 'deregulated' the latter. This policy was long a subject of criticism by human rights activists and NGOs (Human Rights Education and Monitoring Center (EMC) 2016). In 2014, when EU-Georgia Association Agreement was signed, labour rights were brought to the agenda and efforts were made by Georgia to bring national laws into conformity with international standards, to comply with its treaty obligations and EU Directives. As a result, Occupational Safety and Health (hereinafter OSH) Law was adopted and amendments were made to the Labour Code (ongoing). The new OSH Law strengthened labour inspection's role and its mandate.

Despite positive legislative changes, mines and construction sites are still among workplaces that cost the lives and health of workers. Challenges to workers health and safety in these sectors demand special attention and measures in terms of regulation, enforcement, and implementation. In its Human Rights Protection Action Plan (2016-2017; 2018-2020), government defined promotion of safety culture among businesses and workers to be the main OSH policy goal. However, the policy and program for achieving it are yet to be clarified.

While specifically focusing on health and safety in Georgia's construction industry, this research, firstly, analyzes existing OSH regulations² and evaluates effectiveness of implementation; secondly, identifies

¹ This article had been created on the basis of the Master Thesis, which was defended within the frames of the English-taught interdisciplinary Regional Master's Programme in Human Rights and Democratization and supervised by Nino Lapiashvili, Director of the Institute for European Studies at Ivane Javakishvili Tbilisi State University/TSU. E-mail: in.kazarian@hotmail.com

² Research was conducted in 2020-21 during pandemic. However, the focus is on prevention of accidents and exposure to dangers specific for construction, Covid regulations are out of the scope of current article

measures necessary for promotion of positive safety culture among workers and employers. Enforcement is limited to the functions of labour inspection; adjudication, arbitration, and remedies are not addressed. Content and requirements provided by technical regulation (e.g., use of scaffolds, safety equipment) are also out of the scope of current research. Article consists of theoretical, legal, and practical parts, and includes author's recommendations.

Theoretical framework is based on the discourse between the proponents of general principle-based regulation (so called compliance school within a broader libertarian perspective) and those arguing in favour of more 'aggressive' state regulation (or deterrence school, based on a combination of legal positivism and principles of Marxism). Legal research includes analysis of Georgia's national OSH law and policy, its compliance with universal standards and international obligations. The last part is dedicated to fieldwork and problems in implementation.

Fieldwork is based on author's observations and interviews with several companies/contractors on a major construction site in Georgia. Overall, fourteen persons were interviewed, including four project managers of different specializations (construction engineers, electrical and mechanical engineers), two safety and health specialists, eight workers' representatives/foremen and site engineers. The interview comprised of fourteen questions (five closed- and nine open-ended) and general conversation on the protection of safety and health, including personal stories and observations.

Theoretical Discourse and Universal Standards

The right to safe and healthy working conditions (Art. 7), along with other economic and social rights recognized in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right (ICESCR) (UN 1966), is guided by the principle of gradual and progressive realization with an emphasis on availability of resources (Art.2). Taking into consideration the complexity of the subject, which involves rights of the employees, economic interests and responsibilities of the employers, and obligations of the state, OSH has generated a range of theoretical and philosophical debates regarding adequate regulatory approaches. Main discourse, however, is within the scope of Marxist and Neoliberal theories and addresses the role of the state in regulation of economic activity—proponents of strict state regulation on one side, and advocates of self-regulation and weak state control on the other.

Ogus (2004) defines three main regulatory characteristics in what he calls public interest theory of regulation and private interest theory of regulation respectively. In case of the former, regulation and enforcement are public and centralized (exercised by the state and its agents), and have a 'directive function' (the state achieves desired goals through regulation and sanctioning). The latter, on the contrary, is characterized by decentralized regulation, enforcement style that Ogus defines as 'private' (meaning the enforcement is more voluntary and individual), and 'facilitative function'.

Two schools diverge significantly in terms of enforcement techniques—some call for deterrence by using fines and prosecution (deterrence school) (Pearce, Tombs); others insist on achieving compliance through persuasion, negotiation and training (compliance school). From this perspective, researchers primarily juxtapose the US and UK models—the former exercises stringent OSH policy based on rules, the latter applies compliance techniques based on principles. Canciani (2019), however, argues that for many countries a combination of these two approaches is the most common choice.

Within compliance school, researchers argue that:

- 1) With regard to complex matters such as OSH, principles are 'more likely to enable legal certainty' and consistency when the goal is to achieve compliance rather than to prosecute (Braithwaite 2002).
- 2) Principles allow to avoid regulatory unreasonableness (imposition of "regulatory requirements in situations where they do not make sense", namely they are inefficient in terms of application and/or costs) (Bardach and Kagan 1982). They claim overinclusive rules to be ab initio ineffective, because, firstly, anticipation of all possible situations on site is hardly achievable, secondly, bureaucracy is 'policy-centered' and oriented on rule adherence rather than on action or actual pursuit of the goal (Baldwin 1990).
- 3) Cost-benefit analysis is necessary in regulatory policy making. Cass Sunstein (2005) asserts that cost-benefit approach is an effective alternative to precautionary principle (aggressive regulation), traditionally

common for European (in terms of OSH, even more for American) regulatory policy. He argues that precautionary principle is too vague ('how much precaution is enough precaution?'), unreasonable and 'incoherent'. However, according to Sunstein, decision on whether the law or regulation shall be adopted must not depend on the results of cost-benefit analysis solely. Being closer to social libertarianism, Sunstein believes that distribution matters, and the 'regulation is justified' if those paying are the rich, while those benefiting from it are the poor (Ibid. 225). Boyum (1983), on the other hand, emphasizes that it should be a subject of an open political process and public debate to decide which values are suitable for cost-benefit calculation and which should be beyond it.

Opponents of the compliance school, on the contrary, claim that:

1) It is the inherent character of the capitalist system that justifies deregulation, limits the state regulation and extends corporate freedom (Pearce and Tombs 1991). Corporations look for opportunities to get rid of any control, minimize costs and maximize profit.

2) Laws are commands which impose obligations backed by a threat, whereas the failure to fulfill the obligation inflicts sanctioning. Violations can be effectively prevented only through 'punitive regulation', as it is the fear of legal and economic sanctions that can make the corporate management to be 'safety-conscious' and socially responsible (Pearce and Tombs 1990).

3) Health and safety violations are under-criminalized. Authors (Pearce 1976); (Canciani 2019) argue that criminal system reacts differently on 'real' crimes and safety crimes. In order to understand failures in health and safety, one must first answer whether the given legal system treats safety crimes as crimes. Too often workers' careless actions are presented as triggers for unintentional safety incidents, whereas the employers' 'careless' attitude to health and safety rarely becomes a subject of proper examination (Tombs and Whyte 2007). Whenever workers' health and safety is endangered, it is either permitted or caused by the employer (Pearce and Tombs 1990).

4) Behind the health and safety violations stand certain individuals who make decisions; therefore, it is important that where the company is being prosecuted, particular decision makers and executives shall be kept accountable in the first place (Pearce and Tombs 1990).

The right "to just and favourable conditions of work" (Art. 23) along with the related "right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours" (Art. 24) is addressed in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (UN 1948) and enshrined in the Article 7 of the ICESCR (UN 1966), to which Georgia has been State Party since 1994³. The Covenant defines "just and favourable conditions of work" in terms of fair remuneration (Art. 7, (a)), equal opportunities (Art. 7 (c)), health and safety (Art. 7 (b)) and reasonable limitation of working hours (Art. 7 (d)).

The main standards and principles for protection of health and safety at work are formulated in ILO's conventions, protocols, and recommendations, which, along with the manuals and codes of practice represent the basis of occupational health and safety policy. Main instruments of ILO include Occupational Health and Safety Convention (1981) and Protocol (2002), Safety and Health in Construction Convention (1988) and Recommendation No. 175, Occupational Health Services Convention (1985), Labour Inspection Convention (1947) and Protocol (1995), Asbestos Convention (1986), Radiation Protection Convention (1960) and others.

Within the regional framework, the right to just, safe and healthy working conditions is provided by the European Social Charter (Council of Europe 1996). Article 2—just conditions of work—provides for 'reasonable' limitation of working hours, which shall be 'progressively reduced' (especially in the 'inherently dangerous or unhealthy' occupations), paid public holidays and paid four weeks of annual vacation with special measures and benefits for night work. Article 3 stipulates that states shall 'formulate, implement and periodically review a coherent national policy' on occupational safety and health in cooperation with employers and workers' representative organizations, establish appropriate laws and regulations and enforce them, primarily through supervision mechanism, such as inspection (which states are obliged to maintain in accordance with Part III, Article A (4)), and develop occupational health services with 'preventive and advisory functions'. Article I (Part V) specifies that provisions of the Charter shall be implemented through state regulations and laws, agreements between employers and workers, or both. Similar to the ICESCR system of communications, the European Social

³ Georgia has not ratified the Optional Protocol allowing for Communications to be submitted to the Committee by groups and individuals claiming to be victims of violations of the rights under the ICESCR

Charter allows for collective complaints to be submitted with regard to implementation of the provisions by the state party who has ratified the 1988 Additional Protocol. While the European Social Charter is a legally binding treaty, which Georgia signed back in 2000 and ratified in 2005, it allows the parties to declare themselves bound only by some of the articles and paragraphs and to decline others (Part III Article A). With regards to conditions of work, as of the time of writing, Georgia has accepted Article 2 partially (4 paragraphs) and has not accepted Article 3⁴ on safe and healthy conditions of work, neither has it ratified/signed the 1988 Additional Protocol. Among the accepted paragraphs, which Georgia is obliged to ensure by amending national labour regulations, are: limitation of daily and weekly working hours with progressive reduction of the working week (Art. 2 (par. 1)), provide for paid public holidays (Art. 2 (par. 2)), provide for reasonable weekly rest coinciding with the traditional rest days (Art. 2 (par. 5)), regulate the night work in a way that allows the workers to benefit from the special nature of their work (Art. 2 (par. 7)).

Limitation of working hours is an important aspect, which directly influences health and safety, life quality, and work performance. Both ILO (ILO Recommendation No. 116 1962) and the Covenant (CESCR General Comment 23 2016, 9) establish a forty hours weekly labour standard with a steady reduction tendency, whereas part-time work is defined as less than established full-time working hours (ILO Convention No. 175 1994). However, national legislations often define part-time work more specifically, i.e., less than 35, some less than 30 hours (Messenger 2018, 5). In their research, Tucker and Folkard (2012) found a direct connection between working schedules and health (including in a long-term perspective), emphasizing that night shift workers are more likely to face occupational diseases and accidents at work. Therefore, shift work, on-call work, seasonal work, etc. shall also be regulated to offer a work – personal life balance (e.g., longer off-season leaves for seasonal work).

Occupational Safety and Health Statutory Law, Regulations and National Policy

After the 2003 revolution in Georgia, government launched economic reforms aimed at eradicating corruption, attracting investments and boosting economy. New liberal laws and regulations were adopted to reduce taxes and create a business-friendly environment. The country became one of the top ten reformers in the world and ranked 15th on ease of doing business in 2009 (World Bank 2009). These initiatives led to the unprecedented for Georgia 12 percent of economic growth in 2007.⁵ The new tax code (2004) and labour code (2006) were adopted creating favourable conditions for businesses to start and operate, leading to influx of investments and construction booming particularly in Tbilisi and Batumi. The laws and regulations, however, failed to address human rights obligations (Human Rights Watch 2020) of business entities and the state itself.

The UN Working Group on Business and Human Rights (2019) defined this period as a decade of almost complete deregulation and emphasized the need for a new comprehensive regulatory approach for promotion of ‘responsible business conduct’.

In his research, Tchanturidze (2018) finds that the number of injuries and deaths at workplace increased drastically since the abolition of labour inspection in 2006. In 2014, the number of fatal accidents per 100 000 workers was almost three times higher in Georgia (5.5) than on average in EU (1.8) (with lower than average in Croatia, Greece, Slovakia, Poland, Germany, the Netherlands⁶). It shall be noted that statistical data on the number of injuries and deaths in Georgia varies depending on the source. While the UN Working Group on Business and Human Rights (2019) reports about 1183 injuries and 418 deaths between years 2010-2018, Tchanturidze’s (2018) research shows that in eight years (2010-2017) 678 workers died at workplaces in Georgia (the number does not include self-employed workers). Considering that the main sources for statistics shall be labour inspectorate and insurance companies—the former abolished and the latter not required by law back then—it can be assumed that real numbers can be higher than presented.

⁴ Reservations and Declarations for Treaty No.163 – European Social Charter (revised) https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p_auth=m9juXUNO

⁵ World Bank GDP growth (annual %) – Georgia <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GE>

⁶ By the time of publication, data on fatal accidents at work in EU in 2018-2019 was available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fatal_accidents_at_work,_2018_and_2019_\(standardised\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fatal_accidents_at_work,_2018_and_2019_(standardised).png)

In 2014, Georgia signed the Association Agreement with EU, which, among others, stipulates changes in the 'employment, social policy and equal opportunities' (European Union and Georgia 2014, 261) regulations and enforcement, including amending the labour code and OSH policy, to bring them in line with European standards within a determined period of time. According to the Agreement, Georgia shall, amongst other fields, undertake the following changes in the Labour Code: require employers to provide the employees with exhaustive information on working conditions in a written form within two months after the commencement of employment; adopt legal measures to improve safety and health at work and ensure the same level of protection for workers with both fixed-duration and open-ended employment agreements; bring the regulation of working time in line with the provisions of Directive 2003/88/EC, namely minimum daily and weekly rest, annual leave, maximum allowed weekly working hours, and regulation of 'night work, shift work and patterns of work'.

With regard to health and safety specifically, Association Agreement (2014) provides for measures to encourage improvements in health and safety according to the Council Directive 89/391/EEC (1989) and in conformity with the EU laws. Minimum health and safety requirements shall be established for: the use of personal protective equipment (Council Directive 89/656/EEC, 1989) and work equipment (Directive 2009/104/EC); operation of temporary or mobile construction sites (Council Directive 92/57/EEC); protection of workers from risks related to asbestos (Directive 2009/148/EC), carcinogens and mutagens (Directive 2004/37/EC), and chemical (98/24/EC), physical (2003/10/EC; 2002/44/EC; 1999/92/EC) and biological (2000/54/EC) agents; provision of marks and signs at workplace (Council Directive 92/58/EEC, 1992).

Georgia's other undertakings include an obligation to ensure effective implementation of ratified ILO conventions and commitment to ratify at least priority conventions—i.e., Labour Inspection Convention, Labour Inspection (Agriculture) Convention, Employment Policy Convention, and Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention (Article 229). With an aim to ensure sustainable development and high level of labour protection, it is recognized that

[...] it is inappropriate to encourage trade or investment by lowering the levels of protection afforded in domestic environmental or labour law (Association Agreement 2014, 92)

The state shall also avoid encouraging investments through failure to enforce the labour law by its action or inaction (Art. 235 (par. 3)). In cooperation with the European Union, Georgia shall take measures to promote corporate social responsibility, including 'awareness raising, implementation and dissemination of internationally recognised guidelines and principles' (Art. 239 (g)). The Agreement emphasizes the necessity to improve national statistical system, i.e., production of adequate data, and making it more user friendly (Art. 287 (a)).

In 2019, the Law on Occupational Health and Safety (hereinafter, the Law) (2019) was adopted by Georgian Parliament. It shall be noted that the right to safe and healthy working conditions is guaranteed by the Labour Code of Georgia too (2010) (Art. 45). The new Law, however, is aimed at establishment of preventive measures and bringing the national legislation in line with international standards and international state obligations. The Law introduces measures for accident prevention, protection of health, requirement for training and education, procedural measures, as well as enforcement mechanisms and penalties for violations. It addresses obligations of the state and of employer, rights and responsibilities of the employee and other persons at the working area.

With regard to the states' obligations, the Law specifically provides for the adoption of national occupational safety and health policy by the government, as well as its periodic assessment, review, and implementation (Art. 16 (1,2a)). Minimum requirements and technical standards shall be adopted by the Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Health, Labour and Social Affairs of Georgia (hereinafter, the Ministry) to regulate personal protection and work equipment, temporary and mobile construction sites, application of marks and signs, protection from hazards such as asbestos, carcinogens and mutagens, physical, chemical and biological agents, explosion risks, as well as research, training, consultations, and annual reporting on the situation (Art. 16 (2b)). The mentioned standards and requirements ('technical standing') shall be adopted by the government within the timeline defined in Article 25.

Some technical standards and requirements regulating risk factors and work with increased danger were adopted by the government earlier in 2013 and 2014 (GTUC Website). Most of them, however, need to be changed or updated to comply with the standards provided by EU Directives (as required by the Association Agreement), European Social Charter, and ILO.

According to the Law, responsibility for implementation lies primarily with the employer. The employer is required to elaborate a written health and safety policy document providing for risk assessment and management—namely, defining and reducing risk factors, and, where possible, replacing the sources with less dangerous options; arrangement of working area; responsibilities and obligations of employees; training plans; working methods and equipment; collective protection measures. The document shall also provide for health and safety implementation budget (Art. 6). Other significant provisions include requirement for compulsory ‘health insurance from the work accidents’ for the employees (an accident insurance, not to be confused with health insurance, the latter is not required by the national law) (Art. 5 (9)); prohibition on employment of persons younger than 18 years old, pregnant or breastfeeding women on the positions which contain increased risk to health (the Law Art. 5 (6,7); Labour Code Art. 10 (5)). The Law provides that an employer shall bear all costs arising from implementation of health, safety and hygiene measures (the Law Art. 5 (10)), including training, safety equipment, and insurance.

Another important measure is compulsory appointment of health and safety specialist. The Law of Georgia stipulates that the employer shall hire one health and safety professional if the number of employees is between 20 and 100, two specialists, or a special unit consisting of at least two specialists, if the number of workers is higher (Art. 7 (2)). The Law alternatively offers to invite organizations specialized in OSH services (Art. 7 (4)). Either way, those responsible for OSH should have attended relevant programs at accredited institutions (Art. 7 (6)) and their qualification must be ‘confirmed by the special document’ (Art. 7 (5)). Accreditation requirements for OSH study programs were adopted by the Ministry in 2018 (Order 01-25/N). Nowadays, a number of accredited OSH programs at universities, as well as special OSH and training centers offer approximately a three-month course for a tuition fee from 1500 to 2500 GEL (350 to 600 EUR).⁷

The Law strengthens the role of labour inspection (supervisory body) (Art. 16 (4)) and emphasizes promotion of OSH culture. While the Labour Conditions Inspecting Department (LCID) within the Ministry’s structure was established in 2015, the regulations allowed only for the inspection of specifically hard, harmful and hazardous workplaces⁸ and required a prior notice to be sent to the employer before visiting (EMC 2016). The Ordinance of the Government № 682 (2018) provides that an employer will be informed about the inspection procedure five calendar days prior to the stating date (Art. 2 (8)). The new Law, in contrast, authorizes the supervisory body ‘to inspect any work area [...] without prior notice, at any hour of the day or night’, interrogate any person responsible for OSH implementation (e.g., employer, employees, health and safety personnel), require and copy OSH related documents, take photos, videos, and substance samples for testing (Art. 16 (5,6)).

The Labour Code (Art. 24) provides that a standard working week shall be forty hours. Enterprises with ‘specific operating conditions’ (subject to specification by the Ministry) may have a longer working week of up to 48 hours and a working day longer than eight hours, whereas the period of rest between working days shall not be less than twelve hours. The latter also applies to shift work and working two shifts in a row shall be prohibited (Art. 25). Part-time job in the Labour Code is defined in “less than a standard” terms, meaning that employees working less than forty hours per week are considered to be part-time workers (Art. 16). Overtime work (especially for accident prevention purposes) shall be remunerated for a higher hourly rate than standard working hour (Art. 27). The same remuneration rule applies for working on official holidays (Art. 30). Employees working at least three hours within a period from ten in the evening until six o’clock in the morning are classified as night workers (not to be confused with shift workers), whose working hours shall not exceed eight hours within 24 hours. Recent changes in the Labour Code allow the night workers to request a medical examination before and during employment at employer’s expense (procedure to be clarified by the Ministry) (Art. 28 (5)).

The opening words of Georgia’s occupational safety and health statutory law are the ‘[p]urpose of this law is to define general principles [emphasis added] of basic requirements and preventive measures that are related to occupational safety and health (OSH)’. The sentence not only defines the purpose of the law, but is also an indicator of a regulatory style characterized by lack of precision. The wording of the legal text—e.g., depending on the size of the enterprise, considering the nature of the work, the requirement to raise awareness, ensure cooperation, and take necessary measures—similar to the concept of ‘so far as reasonably practicable’ found in the UK 1974 health and safety act, falls short of precision and, in terms of implementation, depends largely on the employer’s risk assessment policy. In case of the UK, however, the concept of reasonable practicability was

⁷ As of year 2021

⁸ About the Labour Conditions Inspecting Department (LCID) <https://moh.gov.ge/en/723/>

interpreted in a number of court judgments, that became case law (e.g., *Edwards v National Coal Board* 1949).

On the level of statutory legal acts, broader OSH principles may help to avoid 'overinclusiveness' (or unreasonableness), which can be harmful (i.e., expensive) for the employer in terms of implementation, and can negatively impact the workers as well, if the employer in its attempt to compensate the loss of expected profit cuts other expenses, including payments to the employees—an extremely irresponsible, but possible scenario. From this perspective, general principles sound like a reasonable legal choice, especially for low income or developing countries, where workers can become the ones paying the price.

In order to make general principles of statutory law implementable, they shall be supported by sufficiently detailed guiding regulation, which might be in the form of other legal acts of lower hierarchy (unlike statutory laws, not requiring parliamentary approval), or officially approved guidelines. In Georgia's case, it is technical standing approved by the government. From the perspective of responsibility, violation of either technical standing or the provisions of the Law are governed by the administrative law and shall equally result either in warning, fine, or termination of works. It shall be noted however, that the EU legislation is rather precautionary than general. Hence, in order to comply with the requirements of the Association Agreement, Georgia shall switch from general principles to precautionary measures.

Within the last decade, Georgia's OSH approach has evolved from a libertarian style minimum regulation policy towards the promotion of responsible business conduct, adoption of laws, and attempt to regulate the field. Signing of the Association Agreement with EU became a trigger point for changes not only in Georgia's labour regulation agenda, but the social policy in general. The Agreement provides for clear deadlines for certain regulatory changes to be implemented, which Georgia has been complying with by now.

Implementation of law and Policy and Promotion of Safety Culture in Construction. Key Findings

In her "Working construction: Why White Working-Class Men Put Themselves—and the Labor Movement—in Harm's Way", Kris Paap (2006) analyzes the realities of construction safety in America and identifies four main rules which are determinants for a so-called safety culture in the construction industry. Paap argues that being an industry dominated by men and associated with physical work, construction is to great extent determined by 'hypermasculinity' culture.

The first cultural rule is that work in construction is associated with pain, or, as defined by Paap, "expect pain and take it like a man". The risk of injury in construction is anticipated, and, arguably, workers believe, that it is not a matter of 'if' it happens, but rather of 'when' it happens. And when it happens, the pain shall be taken with courage, like a man. Secondly, akin to a military logic, workers are expected to put themselves at risk in order to protect others, or "protect others over yourself". Thirdly, "getting the job done" is believed to be the top priority for everyone, not only for the employer, but also the site workers. And, lastly, workers are expected to "carry the boss's burden and shoulder the costs of safety" (Paap 2006, 164-8).

Another observation by Paap suggests that in construction there are two safety policies—formal, aimed at supporting the company's image as prioritizing safety and worker's well-being, and actual, where the formalities can be put aside to "get the job done", preferably as cheap and fast as possible (Paap 2006, 158-9). These are main characteristics of safety culture related to 'fast construction' very much relevant for Georgia today, and patterns that need to be tackled fundamentally. Shift in the burden of proof shall be prioritized, in order to break the vicious circle of blaming the workers for negligence and misconduct for the accidents in the first place. First of all, the responsibility of an employer shall be tested, and it shall be proved that the circumstances were out of the employer's control and impossible to foresee. Another problem is a subject of accountability—the legal system shall address not only corporate responsibility, but personal accountability of those responsible for decisions that have led to loss and damages. It shall be within responsibility of the state to make employers realize that taking all necessary safety measure are more affordable than loss of a worker.

Promotion of a safety culture is a fundamental and long-term process in a sense that tangible positive effect will be observed not immediately, but over the years following the measures taken. And, needless to say, the earlier the measures are taken, the sooner improvements will be seen. In recent years, Georgia has taken positive steps to improve the situation and fill the gap in the OSH and labour regulation. However, at this point

the problem is not so much regulation, but rather functioning. It is important that the decisions, if not with regard to statutory legal acts, but at least on the technical regulation and action plan are not made in vacuum by bureaucrats, but in cooperation with and with participation of the business, workers' representatives (i.e., trade unions), and highly qualified safety professionals. And this shall not be mere a formality and remain on the paper, but have a character of systematic meetings and discussions. The policy aimed at production of good rules and 'noble texts' in isolation from reality jeopardize implementation and, eventually, has a negative effect on safety culture and social responsibility of business entities. Hence, safety culture promotion strategy needs to be action oriented.

According to Georgia's law, the only effective enforcement mechanism remains labour inspection. While trade unions, NGOs and the Public Defender can conduct monitoring, issue reports, recommendations and proposals, it is only the labour inspectorate whose mandate allows for an intervention into the working process, to impose sanctions (i.e., warnings, fines, or termination of works) and make the regulations work. Expansion and strengthening of the inspectorate's mandate by the Law, according to the labour inspection's 2019 annual report, has had a positive impact on reduction of injuries and fatalities, compared with the 2018 statistics, by 16 and 24 percent correspondingly (2019 Labour Inspection Department Activity Report 2019, 4). The number of specialists within the inspectorate's structure is forty (Ibid. 10). The labour inspection department conducted, overall, 1264 inspection visits at 558 different workplaces, out of which 298 were construction sites (Ibid. 12). The report indicates that the major problem is lack of a comprehensive risk assessment mechanism, absence of individual protective gear, absence of adequate training, inadequate documentation and reporting of incidents and accidents, lack of control over work equipment, absence of accident insurance, 6 percent of the inspected workplaces did not have a safety specialist on site, presence of people under the influence of alcohol and other substances was detected at 9 percent of workplaces, etc. (Ibid. 14-6).

As for financing, the Law of Georgia on Labour Inspection provides that the sources of funding of labour inspection shall be the state budget and the grants (Art. 6 (2)). A positive tendency is being observed from the perspective of financing—government has increased funds for its labour inspection program. While in 2018 it was 910 000 GEL, in 2019 the funding constituted 1 500 000 GEL. The Decree of the Government №668 provides for the 2020 labour inspection program funding to increase up to 3 210 000 GEL. For comparison, budget support for popularization of mass sports in 2020 was 130 million GEL (Transparency International Georgia 2020). The Public Defender sees lack of financing and human resources to be one of the main obstacles in labour inspection's effectiveness (Public Defender (Ombudsman) of Georgia 2019) (2020).

During interviews conducted by the author on the construction site, when asked whether they have ever witnessed an accident at their current or previous workplaces, all respondents said 'yes', including fatalities. The main accident causes include electric shock, fall from the height, being struck by an object, and during the operation of work equipment and mechanisms, with electric shock and fall from the height named as the most common causes. Exposed wires, poorly installed or low-quality scaffolds and insufficient protection while working on the height are the main safety problems. Site observation also showed the need for improved sign and tag system.

Preventive measures, according to project managers, require time and money, however, for companies in a long-term perspective, it is an important investment—eventually, dealing with accident consequences is more expensive not only in terms of time and money, but, most importantly, in terms of human pain and company's damaged reputation. In the era of fast construction, unfortunately, the latter is way too often overlooked.

After the adoption of new safety regulations, the Ministry, in cooperation with German partners developed a construction safety app⁹ aimed at providing information and popularization of safety culture. While the application is a very useful source of information, it needs more active promotion itself (since its establishment in 2019 within a year and a half, overall, 1000 users downloaded the application).

During the interviews, when asked how many workers' safety can ensure one health and safety specialist, answers varied between twenty and forty. The majority emphasized that it shall depend on the type of the works performed—plaster and paint works are, obviously, less dangerous than dismantling or steel construction works. However, the maximum number of workers named was fifty, whereas Article 7 (2) of the OSH Law allows the companies to have one health and safety specialist for up to 100 workers, and at least two for more. The

⁹ Construction Safety Application –

Google Play: https://play.google.com/store/apps/details?id=ge.gov.moh.apps.chs&hl=en_US&gl=US

App Store: <https://apps.apple.com/us/app/construction-safety/id1467215620?ls=1>

respondents stressed that they are not being guided by this particular provision when making decision on how many health and safety specialists to hire, but rather rely on their own experience.

When speaking about the role of the law, the majority of respondents believed that it was aimed at prevention through sanctioning rather than guiding. One of the forms of sanctioning is restriction to participate in public procurement tenders for those with negative safety and health records, and, on the contrary, encouraging those who prioritize safety and health of the workers. The state procurement agency has its whitelist and blacklist of enterprises, as well as the list of warned companies on the website.¹⁰

In situations when the state is involved in economic activity (i.e., when the state is an employer), it shall provide a good example for the private sector. Managers emphasized that in public procurement tenders the tendency is clear—the one offering the lowest price wins. Therefore, the bidders are interested in cutting expenses and giving low prices. At the same time, attention in the bill of quantities is on price of the materials, while safety and health become secondary to the offer. The respondents believe that the participants of the state procurement tenders for construction projects should be required to upload, along with the bill of quantities, a risk assessment document or a health, safety and environment protection policy with indicated safety and health expenses, which shall be evaluated fairly when deciding on who wins. The state shall ensure higher standards of safety and health protection first and foremost in public construction projects, thus being a role model for others.

The OSH Law obligates the employers to formulate and issue a written risk assessment document (Art. 6 (2)), general rules for which will be elaborated by the Ministry (Art. 6 (1)) based on ILO methodology (Art. 3 (u)). General methodology for risk assessment in the workplace was established by the Ministry's Order №01-15/N from January 30, 2020. While this is a step forward, the interviews showed that the managers were unaware of it. One of the respondents clarified:

Risk assessment is the most important task in the health and safety in construction. Having general understanding about it, or a guidance in broad terms will not help to improve anything. Construction companies have always been doing risk assessment in one way or another. What we need now is to have separate forms and detailed guidelines for each sector in construction. We need to learn how to do it right and how to make it work.

A closer cooperation with the state is key at this stage, according to the interviewees. A visit by the labour inspection shall not mean only fines and sanctions, they say. The role of the state, along with the control over implementation, shall be provision of information and consultations, if necessary, training for the management and health and safety personnel. "And, why not, to consult with the state agency, the labour inspection or other, about the risk assessment and organization of the workplace before the actual works start on site", offered one of the respondents. He also added that consultations with the state representatives will have a positive impact on the quality of services provided by the health and safety specialists as well.

The interviewees specialized in health and safety spoke about problems in OSH attitude in general: workers believe the training is more of a formality than necessity, and the mindset described as "nothing will happen to me". They explain the dilemma they face in terms of construction works deadlines, on the one hand, and the trainings and on-site instructions which are time-consuming, on the other hand. They believe their mission is to ensure safety and health of the workers without interruption of works. Nevertheless, all respondents stressed that the attitude to safety and health among both the workers and the employers is slowly improving (from low towards average) if compared to the situation two years ago, although in Tbilisi the improvements are more noticeable than in other locations. The safety attitude varies from company to company, too, particularly, in terms of professionalism of the health and safety specialists, management's attitude to safety, personal responsibility of those who disregard the rules, training and education.

Some of the respondents with international work experience, while sharing their opinions on best practice, emphasize an effectiveness of detailed regulation bringing in the example of American approach to accident prevention. Although, preventive measures can be exaggerated sometimes, they can be lifesaving, too, which is worth the effort.

¹⁰ State Procurement Agency http://www.procurement.gov.ge/Home.aspx?lang_id=GEO&month=08&page=184&sec_id=16&year=2008&lang=ka-GE

In most of the developing countries, broad regulations don't work; they don't fit in our mentality either. People tend to think: "if something was dangerous, it would be prohibited". Therefore, speaking in a manner of recommendations will never be effective. If something is merely recommended, fifty percent will ignore it. It's a cultural problem, too. Therefore, firstly, the state shall not say "you should", but rather "you must" or "must not".

When it comes to such a risky subject as safety in construction, lack of regulation and existence of unregulated 'gray zones' can be particularly dangerous.

One can be comparatively safe while sitting in the office, but as soon as you step in to the territory of construction site, your safety and life are at risk. This shall be the logic and the cornerstone of safety culture. In issues such as safety there can only be black [dangerous and requiring regulation] or white [safe], there is no something in between.

The interviewees emphasize that effective preventive policy and measures shall be based on practices of a specific country or region with consideration of cultural features inherent for that area. For this, the drawbacks in practices shall be closely observed and circumstances of accidents in retrospect recorded and taken into consideration when introducing regulations, policy changes, and, especially, while drawing up risk assessment and safety training programs. When it comes to trainings, along with the induction training, a weekly safety training shall be compulsory for everyone on site, as stressed by one of the respondents. The safety rules are being easily forgotten, therefore, those involved in construction shall be regularly retrained, which means 'weekly half an hour safety reminder training'. One of the practices applied by larger companies to improve safety performance among workers is a reward system, according to which, based on the health and safety supervisors' records, the workers are being periodically awarded for the best safety performance at work.

"Our attitude to risk and safety is being formed at home", says one of the managers. "The way we change a light bulb or hammer a nail, drive a car, or explain existence of risks and rules to our children has an impact on our understanding of what is dangerous", he adds. However, while everyone comes to the site with his/her own understanding of safety and personal experience, the employer along with the safety personnel shall ensure that these factors do not jeopardize safety and health of those at workplace.

Finally, as inappropriate as it may sound, 'cost' of human life has to be reconsidered. While money is, indeed, important for business, human life shall be put above any cost-benefit analysis. Promotion of positive safety culture shall be based on and guided by this logic. "Looking back at my long experience in construction," said one of the interviewees, "I can now say with confidence that every single death and injury I have witnessed could have been prevented. They were all foreseeable. [...] There is no measurement for human pain and loss. No money is worth it"

The interviews showed that the employers in construction (medium size business entities in this particular case) are, overall, well-intentioned, but lack knowledge, information and supervision. Workers, consequently, too, need to be better informed not only about their work-related responsibilities, but also their rights and safety obligations. While provision of the OSH-related information, consultation and training both to the employers and the workers is a direct obligation of the hired health and safety personnel or service providers, on practice often times the qualification of the safety and health professionals and quality of provided services raise concern. That is one of the main reasons why the construction management believes that the role of the labour inspection shall be also consultative. The mission of the state in this case shall be to raise awareness and promote safety culture among all involved parties, especially among the OSH professionals, including by raising educational standards.

In implementation, switching from formality to quality shall be facilitated. Observations showed that, except for the induction training (which is required by the Law), no effective training is being conducted during the works. The principle of formality applies to the safety equipment as well, which creates the vision of safety, rather than actually protects.

The third cycle of the UN Universal Periodic Review (2017-2022) (United Nations Human Rights Council 12 November 2020) refers to the protection of labour rights in Georgia with consideration of recent improvements in the policy and law. The report of the High Commissioner on Human Rights emphasizes that protection of workers' rights, especially in construction and mining industries, is weak. Workplace safety in those sectors raise serious concerns (Ibid. C 1 (40, 41), p. 4), while effectiveness of accident investigation is low, rarely leading to legal accountability of business entities (Ibid. A 2 (17), p. 2).

Recommendations

With consideration of the above-mentioned, it is recommended that:

1. Changes to Article 7 paragraph 2 of the Law on Occupational Health and Safety are made, by providing for compulsory presence of at least one qualified occupational safety and health specialist on construction site, regardless of the number of workers; to appoint at least one safety and health specialist in case of up to fifty workers, at least two when the number of workers is up to one hundred, etc.
2. Accept Articles and paragraphs of the European Social Charter (Revised), which have not been accepted, i.e., Article 3 (the right to safe and healthy working conditions) and paragraphs 3, 4, and 6 of Article 2 (the right to just conditions of work).
3. Ratify ILO Conventions, namely Labour Inspection Convention No. 81, Occupational Safety and Health Convention No.155, Safety and Health in Construction Convention No. 167 and Recommendation No. 175, Occupational Health Services Convention No. 161. Ban use, import and production of asbestos containing products.
4. Adopt construction safety guidelines and manuals, which help to promote better understanding of standards, measures and importance of safe work, such as those introduced by ILO—"Safety and health in construction: An ILO code of practice" (1992), "Safety, health and welfare on construction sites: A training manual" (1995); or manuals sharing best practice approach, such as those offered by the Institution of Civil Engineers, e.g., "ICE manual of health and safety in construction" (2010), others.
5. Develop a state-run user-friendly website for distribution of information and safe culture popularization in several languages, which will offer the business, workers, and health and safety professionals a whole range of existing regulations, guidelines and publications, apps, educational programs, conferences, trainings, etc.
6. Ensure that the state procurement tenders encourage the bidders to strengthen health and safety protection measures.
7. Progressively increase labour inspection financing and human resources.
8. Establish an agency within the labour inspection department, which will be oriented on cooperation with employers by providing paid consultation, risk assessment and training to the management and the health and safety personnel before the start of works.

Conclusion

In 2019, Georgia took important positive steps to improve its OSH regulation. However, Georgia's existing OSH policy and regulation is characterized by vagueness, lack of precision and guidance for implementation. The Law imposes general obligations on the stakeholders leaving a large unregulated 'gray space' for implementation. The established standards (e.g., required number of safety specialists per number of workers) are low and can be misleading, especially, if employers do not have enough experience, lack knowledge, and are being guided only by provisions of the Law.

In terms of implementation, business representatives define lack of understanding of 'what' to do and 'how' to do it right to be a significant obstacle for them. Secondly, they emphasize the need for closer cooperation with state agencies, as they believe there is a gap between the regulation and reality. Poor safety culture among all stakeholders, including safety professionals, was identified as a major problem by all interviewed parties.

While the role of the labour inspectorate is to 'control implementation', impose sanctions, issue recommendations and take part in accident investigation, business entities, expect the state, and labour inspectorate as its agency, also to take part in promotion of safety culture among safety specialists and the employers through provision of information, spread of knowledge, best practice, and training, if needed. As noted by one of the managers, "before demanding and expecting something, the state shall input something".

Being a sphere of high risk, construction sector consists of works with various risk levels. The interviews showed that the highest number of accidents happen during electrical works, works on the height, fall of objects from height, and operation of machines and work equipment. Consequently, at least these fields require more attention, stricter and more inclusive regulation, more frequent training and control.

The conducted fieldwork showed that managers were informed about their responsibilities only in general terms, i.e., they are responsible for ensuring workers safety and fulfil minimum formal requirements (to have safety specialist on site, provide safety equipment), and that they may be fined for non-compliance.

While all parties recognize importance of safety training and education, the respondents also emphasize insufficiency and inadequacy of conducted training. It has been noted that only induction training is being conducted with due diligence, most of the times for skilled workers and foremen only.

Recognition of the necessity to regulate safety at workplace and to control implementation is already a positive step in the promotion of safety culture by the state. While Georgian government recognizes the need for promotion of positive safety culture and restates its commitment in international treaties and national action plans, not many of the proposed initiatives are being effectively realized.

Bibliography

- Baldwin, Robert. 1990. "Why Rules Don't Work." *The Modern Law Review* 53 (3): 321-37.
- Bardach, Eugene, and Robert A. Kagan. 1982. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press.
- Boyum, Keith O. 1983. "The Politics of "Regulatory Unreasonableness": Bardach and Kagan's "Going by the Book"?" *American Bar Foundation Research Journal* 8 (3): 752-60. <https://www.jstor.org/stable/828207>.
- Braithwaite, John. 2002. "Rules and Principles: A Theory of Legal Certainty." *Australian Journal of Legal Philosophy* 47-82. http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/Rules_and_Principles2002.pdf.
- Canciani, Diego. 2019. *The Politics and Practice of Occupational Health and Safety Law Enforcement*. London: Palgrave Macmillan.
- Council of Europe. 1996. "European Social Charter (Revised)." <https://rm.coe.int/168007cf93>.
- European Union and Georgia. 2014. "Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part." *Official Journal of the European Union*. August 30. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).
- Georgian Trade Unions Confederation Website. n.d. Accessed December 8, 2020. <http://gtuc.ge/en/%e1%83%99%e1%83%90%e1%83%9c%e1%83%9d%e1%83%9c%e1%83%9b%e1%83%93%e1%83%94%e1%83%91%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90/%e1%83%a0%e1%83%94%e1%83%92%e1%83%a3%e1%83%9a%e1%83%90%e1%83%aa%e1%83%98%e1%83%94%e1%83%91%e1%83%98/>.
- Hart, H. L. A. 1958. "Positivism and the Separation of Law and Morals." *Harvard Law Review (The Harvard Law Review Association)* 71 (4): 593-629. doi:<https://doi.org/10.2307/1338225>.
- Human Rights Education and Monitoring Center (EMC). 2016. Necessity of establishment of effective labour inspection mechanism. EMC. <https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83>.
- Human Rights Watch. 2020. Georgia: Labor Reform Introduced in Parliament. Tbilisi, June 18. <https://www.hrw.org/news/2020/06/18/georgia-labor-reform-introduced-parliament>.
- Institution of Civil Engineers. 2010. *ICE manual of health and safety in construction*. Edited by Ciaran McAleenan and David Oloke. London: Thomas Telford Limited.
- International Labour Organization. 1994. "Part-Time Work Convention No. 175." https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C175.
- . 1962. "Reduction of Hours of Work Recommendation No. 116." https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R116.
- . 1992. *Safety and health in construction: An ILO code of practice*. Geneva: International Labour Office.
- . 1995. *Safety, health and welfare on construction sites: A training manual*. Geneva: International Labour Office.
- Messenger, Jon. 2018. *Working time and the future of work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_649907.pdf.
- Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs of Georgia. 2019.

- "2019 Labour Inspection Department Activity Report." https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/LCID_Geo_a4_1.pdf.
- Ogus, Anthony. 2004. *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Portland: Hart Publishing.
- Paap, Kris. 2006. "The Bodily Costs of This Social Wage. Occupational Safety in the Construction Industry." In *Working Construction: Why White Working-Class Men Put Themselves—and the Labor Movement—in Harm's Way*, 159-178. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Parliament of Georgia. 2010. "Organic Law of Georgia – Labour Code of Georgia." <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1155567?publication=17>.
- . 2019. "Organic Law of Georgia on Occupational Health and Safety." Ministry of the Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs. <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/08.06.2019.pdf>.
- . 2020. "The Law of Georgia on Labour Inspection ." *Legislative Herald of Georgia*. September 29. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5003057?publication=0>.
- Pearce, Frank, and Steve Tombs. 1991. "POLICING CORPORATE 'SKID ROWS': A Reply to Keith Hawkins." *The British Journal of Criminology* 31 (4): 415-26. <http://www.jstor.org/stable/23637692>.
- Pearce, Frank . 1976. *Crimes of the Powerful: Marxism, Crime, and Deviance*. Pluto Press.
- Pearce, Frank, and Steve Tombs. 1990. "Ideology, Hegemony, and Empiricism – Compliance Theories of Regulation." *The British Journal of Criminology (Oxford University Press)* 30 (4): 423-443.
- Public Defender (Ombudsman) of Georgia. 2019. *Public Defender's Statement on the Death of a Minor Worker*. July 17. <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-arasrultslovani-mushisdaghupvis-faktan-dakavshirebit>.
- . 2020. *Public Defender's Statement on International Workers' Day*. May 1. <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/200501023834sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-mshromelta-saertashoriso-dghestan-dakavshirebit>.
- Steiner, Henry J., Philip Alston, and Ryan Goodman. 2008. "Economic and Social Rights." Chap. 4 in *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, edited by 3rd, 263-374. Oxford University Press.
- Sunstein, Cass R. 2005. *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. New York: Cambridge University Press.
- Tchanturidze, Giorgi. 2018. *Abolition of Labour Inspection in Georgia. Consequences for Workers and the Economy*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/14675.pdf>.
- Tombs, Steve , and Dave Whyte. 2007. *Safety Crimes*. Willan Publishing.
- Transparency International Georgia. 2020. "Draft 2020 State Budget of Georgia: Analysis and Recommendations." <https://transparency.ge/en/blog/draft-2020-state-budget-georgia-analysis-and-recommendations>.
- Tucker, Philip, and Simon Folkard. 2012. *Working Time, Health, and Safety: a Research Synthesis Paper*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_181673.pdf.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). 2016. "General comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)." April 27. <https://www.refworld.org/docid/5550a0b14.html>.
- UN. 1966. "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." July 7. Accessed 2020. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
- . 1948. "Universal Declaration of Human Rights." <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- UN Working Group on Business and Human Rights. 2019. *Statement at the end of visit to Georgia by the United Nations Working Group on Business and Human Rights*. Tbilisi, April 12. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24474&LangID=E>.
- United Nations Human Rights Council. 12 November 2020. "Compilation on Georgia: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights." <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/306/03/PDF/G2030603.pdf?OpenElement>.
- World Bank. 2009. *Doing Business. A copublication of the World Bank, the International Finance Corporation, and Palgrave Macmillan*. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf>.

**ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ
სამართლის ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მეთოდის
გამოყენების შესახებ არსებული სამეცნიერო ლიტერატურის
ეკლუზია: ზოგიერთი გამორჩეული ავტორის მოსაზრების
მიმოხილვა**

აბსტრაქტი

სტატია ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით განიხილავს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ სამართლის ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მეთოდის გამოყენებისადმი მიძღვნილი ლიტერატურის ვრცელი ნუსხიდან გამორჩეული ავტორების ორ უმნიშვნელოვანეს ნაშრომს. კვლევის მიზანია, წარმოაჩინოს ამ საკითხის გარშემო მიმდინარე დისკურსის ეკლუზია. კერძოდ, განხილული ნაშრომების ავტორები არიან ერთი მხრივ, გენერალური ადვოკატი ნაილ ფენელი, ხოლო მეორე მხრივ, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ვიცე-პრეზიდენტი კოენ ლენარტსი და მისი კაბინეტის იურიდიული სამსახურის მდივანი ა. გუტიერეშ-ფონსი. სასამართლოში დაკავებული მაღალი თანამდებობების მიუხედავად, ავტორების ეს ნაშრომები მათ ოფიციალურ პოზიციას, ცხადია, არ გამოხატავს. თუმცა, ორივე სტატიის ერთ კონტექსტში წაკითხვა გარკვეულწილად ერთგვარი საინტერესო დიალოგის ფორმას იღებს, რადგან ე.წ. 'შიდა სამზარეულოს' პერსპექტივიდან გადმოგვცემს ლუქსემბურგის სასამართლოს მიდგომებს იმის შესახებ, თუ რა იერარქიული ადგილი ეკავა სამართლის ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მეთოდს 90-იან წლებში და როგორ შეიცვალა მისი პოზიცია დეკადაზე ნაკლებ დროში.

საკვანძო სიტყვები: სამართლებრივი ინტერპრეტაციის მეთოდები, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო/მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მეთოდი, სამართლებრივი ინტერპრეტაციის მეთოდების კომბინირებული გამოყენება

¹ ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის დირექტორი, თსუ მოწვეული აკადემიური პერსონალი, ევროპისმცოდნეობის ინგლისურენოვანი სადოქტორო პროგრამის, ასევე, ვილნიუსის უნივერსიტეტთან და ლატვიის ვიდძემის გამოყენებით მეცნიერებათა უნივერსიტეტთან ორმაგი ხარისხის სამაგისტრო პროგრამების და ევროპისმცოდნეობის საბაკალავრო პროგრამის დამფუძნებელი და ავტორი, ადამიანის უფლებებსა და დემოკრატიზაციაში რეგიონული სამაგისტრო პროგრამის ეროვნული კოორდინატორი, ერაზმუს+ ჟან მონეს პროექტის EUSTBA ავტორი და კოორდინატორი, ტემპუსის ევროპისმცოდნეობის ინოვაციური სწავლების მეთოდების ცენტრის თანა-ხელმძღვანელი, ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალის დამფუძნებელი. ელექტრონული ფოსტა: nino.lapiashvili@tsu.ge

Nino Lapiashvili¹

EVOLUTION OF THE SCHOLARSHIP ON THE TELEOLOGICAL METHOD OF LEGAL INTERPRETATION BY THE COURT OF JUSTICE OF THE EU: SOME OF THE MOST PROMINENT VOICES REVIEWED²

Abstract

This paper reviews in a chronological order two seminal works of the distinguished authors from a considerably rich scholarship dedicated to the teleological method of legal interpretation of the CJEU. The purpose is to highlight how the research on this subject evolved over time. Writing extra-judicially, the authors of the reviewed papers are Advocate General Nial Fennelly as well as the Vice-President of the Court of Justice of the European Union Koen Lenaerts and the Legal Secretary at the Cabinet of the Vice-President José A. Gutiérrez-Fons, which once read together takes the shape of a thought-provoking dialogue and gives a profound insightful insight from inside the Luxembourg Court about the place of teleological interpretative method in 90s and almost a decade later.

Key words: Methods of legal reasoning, CJEU/ECJ, teleological interpretation, normative significance of the method, combined application of legal interpretative methods

Introduction

The landmark decisions of *Van Gend en Loos* and *Costa v ENEL* by ECJ in early 1960s ruled that the EU (EC that time) ‘constitutes a new legal order of international law’ and that in contrast with ordinary international treaties, ‘the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply.’ This created the new reality, which made it unequivocal that the constitutional autonomy of the regional organization of economic integration had been created in an unprecedented manner through teleological method of legal reasoning.

This paper reviews in a chronological order two seminal works of the distinguished authors from a considerably rich scholarship dedicated to the teleological method of the CJEU. The authors of the reviewed papers are Advocate General (AG) Nial Fennelly as well as the Vice-President of the Court of Justice of the European Union Koen Lenaerts together with the Legal Secretary at the Cabinet of the Vice-President José A. Gutiérrez-Fons, which once highlighted side by side, takes some form of a thought-provoking dialogue and gives a profound insight about their perceptions, as of the distinguished and authoritative representatives of epistemic communities, regarding the teleological interpretative method in 1990s and belatedly, almost a decade later. Hence, the purpose is not only to outline how the research and approaches on this subject evolved over time. But rather, the question also is whether the approach of a normative significance attached

¹ Nino Lapiashvili is the Director of the Institute for European Studies (IES) of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (TSU), Invited Academic Staff at IES, Coordinator of the Erasmus+ Jean Monnet Project EUSTBA, Founder of the interdisciplinary Doctoral, Double Degree MA and Undergraduate programmes in European Studies (TSU), National Programme Director (Georgia) of the Regional MA programme in Human Rights and Democratization /Caucasus (TSU), Head of the Tempus Innovative Teaching and Learning Center of European Studies (TSU), Editor-in-Chief of the bilingual Georgian Journal for European, E-mail: nino.lapiashvili@tsu.ge

² Acknowledgements: I would like to express my sincere gratitude to Professor Gulia Aravantinou-Leonidi whose inspiring lecture on the methods of legal interpretation of the CJEU invigorated me to come up with this paper. Herewith, I acknowledge the debt I owe to Professor Simone Benvenuti who provided me with the thought-provoking comments on the first draft and led me to pay attention to some important details that gained relevance in the final version of the article.

to the teleological method of legal reasoning and its apparent superiority across other interpretive methods as highlighted in the early years of the court decisions, is supported by the prominent authors who, even if wrote their articles in an extra-judicial capacities, still provided a very unique personal experience-based reflections that could be considered as an indirect insight from inside the Luxembourg Court.

I. The insight from inside the court- the Irish Advocate General on the teleological method of interpretation of ECJ

In 1996 Nial Fennelly, the Advocate General from Ireland at ECJ at the moment of writing of his article on “Legal Interpretation at the European Court of Justice”³ (belatedly a Judge of the same court), considers the ECJ’s approach to the legal interpretation from the prism of the importance of the readiness of any lawyer to go beyond the ‘plain words’ perspective and instead to take a bold enough-approach in order to explore both the purpose as well as the context of the legal provisions. It is not difficult to guess that a teleological method or as he puts it - the ‘true intention of the lawmakers’⁴ exploited by the Luxembourg court is the main concern of his essay.

Author is drawing on three ‘preliminary’ points that influenced the interpretative character of the ECJ: 1. A French law impact on extracting the legal principles and procedures, which is significant if one takes into consideration its practice of judicial review of administrative action at the Conseil d’Etat/Council of State; 2. The very fact that against all odds the accession of the common law countries affected only the style and not the substance of opinions of the court composition, which facilitated the ‘crossing of Rubicon’ by carving out the essence of the principle of interpretation in the seminal 1963 decision *Van Gend en Loos*, which stipulated a necessity of consideration of the “spirit, general scheme and the wording” of the provision; And, 3. The tricky nature of the principle of ‘Equal authenticity of all official languages of the union’, which even if well elaborated under CILFIT decision (Case 283/81, 1982), still puts French (as a working language of the court)- in a somewhat superior condition.

Two other general observations by the author, pin to the point that during the search of the meaning of the legal text, it is important to identify, - firstly, the guiding interpretative principle and only after that to go for the individual techniques and practices (such as comparison of different language versions). With this statement, one can get an impression that the author tried to establish a certain type of a hierarchy across the interpretative methods. Furthermore, he specified the meaning of a ‘guiding principle’ in the next subsection of his article, by making reference to the earliest decisions of the Court in 1950’s: - when anchoring on Article 215 of EC Treaty, a method of a comparative analyses of the laws of the Member States, he says, which would wrap up in the restatement of the synthesis of its results as an ‘autonomous principle of Community Law’ - was a common exercise during the adjudicative process.⁵

Fennelly puts a teleological method of legislative interpretation at the center of the stage by labeling it as the ‘interpretive principle’ which could be considered by the reader as a claim about its superior nature *vis-a-vis* other approaches. He says, that on the one hand, the case law on ambiguity - related to the linguistic divergence, as well as the inaccessibility of national courts of more than three foreign languages during the interpretative exercises, on the other, - demonstrates the dangers of relying on pure ‘wording’ and the risks related to a strict textual analysis; hence, when this kind of scenario emerges before the court, he says a purposeful approach could create a more reliable environment and could be easily justified, irrespective of the fact that it does not create an undisputable precondition for the reference to the teleological interpretation.

Teleological interpretation – as a preferred method of adjudication of the court since the very early stages of its development, he says, became an acceptable methodology partially due to the influence of the French courts, but at the same time no one should ignore that this ‘permissive consensus’ was a result of the ends-driven processes: it emerged due to the need of facilitation of the achievement of the key objectives of the founding Treaties related to the successful economic integration of the community members. Hence, as the author mentions, this particularity creates the ECJ’s unique stance: “ its role is distinct from that of a neutral

³ Nial Fennelly, *Legal Interpretation at the European Court of Justice*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 20, Issue 3, 1996, pp.656-679.

⁴ *Ibid.* p. 657.

⁵ *Ibid.* p. 663.

arbiter played by the normal court in a Member State whose task is to hold the scales of justice evenly between parties or between citizens and state.”⁶

This was the reason, as Fennelly says, why the groundbreaking *Van Gend en Loos* formulation on necessity of consideration of “the spirit, the general scheme and the wording” or “the general scheme and the purpose of the regulatory system of which the provisions in question form part”- was expanded later by supplementing to it the need for consideration of “the system and objectives of the Treaty” as well as the context. Taking into consideration how all these developments evolved the teleological method over time, Fennelly takes an umbrella term and calls it a ‘broad interpretative principle’, which leads him to describe the actual process of how in practice the court “extracts the aim and purpose of the treaties”: In this part, author makes us to understand that the court cannot dig into the *‘travaux préparatoires’* of the founding treaties for the simple reason of it does not exist, however, whenever there is an access to other material, such as the *Declarations* of the Members States, legislative history of the communities’ supranational institutions, the intended legislative proposals or even the draft *aquis* “where it sees those texts as being intended to ensure that a particular regulatory regime is compatible with the EC Treaty” – the court may place its reliance during interpretation of the provision.

If there had not been the effect related to the establishment of the constitutional autonomy, all of the above mentioned would not make it vividly distinct from the traditional principles of interpretation of international law, as envisaged under Article 31.1 of 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT) that provides that a “treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the Treaty in their context and in the light of its object and purpose,” which, as author explains it, had been applied by the ECJ several times for the purposes of interpretation of international agreements concluded by the communities as well as the third countries; However, unlike the Community Treaties, those do not lay ground neither for any transfer of sovereignty or sovereign rights, nor does it establish a ‘new legal order’ as stated under *Van Gend en Loos*. Therefore, he says, it would be a mistake to consider a teleological interpretation as an invention of the ECJ, because, as Fennelly puts it, we witnessed merely an ‘adoption’ and ‘employment’ of already existing interpretive method, which was pedestalled and provided with a solid scaffold of the procedures and the legal remedies such as the ‘preliminary reference mechanism’ - for the purposes “to secure a uniform interpretation of Community law throughout all the Member States by assigning to the Court a monopoly of final interpretation.”⁷

Herewith, it is to be mentioned that the doctrine of ‘effectiveness’/ *‘effet utile’* is considered by the author as a principal corollary to the teleological method, which is applied only after the ‘purpose’ of the legal provision is already identified and once the only task left is to facilitate that the provision retains it’s effectiveness, consistency and uniformity in application of the community *aquis* – a method of legal reasoning of the Luxembourg Court that extended the community law rights to individuals, filled in the *lacunae* (occasionally also supplementing by the “principles of law derived from the laws and constitutions of the Member States and the European Convention of Human Rights”) as well as demonstrated that the court was serious on its intentions to “construct a complete system of judicial protection of individual rights in those areas governed by Community law.”

In a summary, the author underlines that the due account given to the teleological method of legal reasoning is determined by it’s *sui generis* particularity, through which the priority was given to the key proclaimed objective - the European integration of the EC treaty, which was interpreted as a “treaty establishing a new legal order going beyond an international agreement between sovereign states.”

II. Teleological method of legal interpretation beyond the ‘primus inter pares’ frame of thinking of the Luxembourg Court

Almost a decade later after AG Nial Fennelly published his article, the epistemic communities witnessed that the Vice-President of the Court of Justice of the European Union Koen Lenaerts and Legal Secretary at the Cabinet of the Vice-President José A. Gutiérrez-Fons made an extensive review of the methods of legal

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

reasoning of the Luxembourg Court, which was first revealed within the frames of the EUI distinguished lecture series.⁸ The authors allocated the discussion on the Teleological method of judicial reasoning among the classic methods of interpretation; namely, after textualism and contextualism, they discussed their perspective on how the teleological method is to be comprehended. Afterwards they went into the review of the method of the consistent interpretation (both - its external and internal dimensions), which facilitates interpretation of the EU law in light of International Law and in the light of the Constitutional Traditions common to the Member States.⁹

The authors underline a very important and at the same time quite a difficult assignment for the Court to find a right balance during exercising jurisdiction, where avoiding intrusion in the prerogatives of legislative branch via 'judicial activism' and the risk of a broad decisions that could lead to the Treaty amendments is at stake. From this standpoint, they suggest, that scrupulous approach is undertaken: on the one hand, the Court should not restrain itself from interpreting the obscure provisions in order to meet the principle of effective judicial protection envisaged under Article 19 TEU and Article 47 of Charter. While, on the other hand, it is important to take into account the principle of inter-institutional balance and the principle of mutual sincere cooperation enshrined under Article 13.2 TEU: "to say what the law of the EU is, involves a complex balancing exercise which must be struck in a pluralist environment where the mutual exchange of ideas is of the essence." By making reference to the salience of a combined reading of *Les Verts* 10 and *UPA11* decisions, they come to the important point that leads to their main conclusion: "The different methods of interpretation to which the ECJ has recourse operate as a means of achieving that delicate balance."¹²

The authors recognize the 'specific normative importance' and a significant role of the teleological method of interpretation in the legal reasoning of the ECJ. At the same time, they substantiate profound counter-arguments against the famous prejudices, which claim that this is the method, which horizontally encroaches upon political process, undermines the principle of democracy, affect national sovereignty or results in a competence creep. Contrary to the view of some scholars, Koen Lenaerts and José A. Gutiérrez-Fons, demonstrated that actual compliance with article 19 TEU obligates the court to fill in the normative gaps of the Treaties, while the Constitutional traditions common to the Member States had always been respected. Besides, they say that filling the normative lacunae does not necessarily mean the increased scope of the legal provision (as a response to the 'under-inclusive' provisions), but contrary to this assumption, it also can result in the reduction of the scope of its 'over-inclusive' meaning (so called 'teleological reduction') where it becomes obvious that the 'founding fathers' of the EU *aquis* had something different on their minds (i.e. the broad or the narrow interpretation of the EU legal act depends on the objectives pursued by it¹³). At the same time, they claim that because this method is engaging judges to elaborate the extensive reasoning and the sound justifications about the objectives/'telos' of the legal provisions which are subject to judicial interpretation, the authors believe that this exercise is resulting into the increased judicial accountability and a more profound public scrutiny, thus contributing to the input legitimacy or in other words into the increased democratization of the EU court system.

However, at the same time they make clear that they do not believe in a 'purpose-driven functionalism' because, as they explain, except for the Charter of Fundamental Rights¹⁴, there is no provision in the Treaties

⁸ Koen Lenaerts and José A. Gutiérrez-Fons, *To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, 2013, EUI Working Paper AEL 2013/9, European University Institute, Academy of European Law, Distinguished Lectures of the Academy, Distinguished Lecture delivered on the occasion of the XXIV Law of the European Union course of the Academy of European Law, on 6 July 2013.

⁹ For more information about the methods of legal interpretation of CJEU please refer to the following literature: Ch. 14 'Methods of Interpretation' in L. Neville Brown and Tom Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, Fifth edition, Sweet and Maxwell, 2000; Elina Paunio, *Legal Certainty in Multilingual EU Law, Language, Discourse and Reasoning at the European court of Justice*, 2016, Routledge, Taylor & Francis Group, Law, Language and Communication; Gerard Conway, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, 2012, etc.

¹⁰ *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, Action for annulment - Information campaign for the elections to the European Parliament, Case 294/83, Judgment of the Court of 23 April 1986.

¹¹ *Unión de Pequeños Agricultores v Council of the European Union*. Appeal - Regulation (EC) No 1638/98 - Common organization of the market in oils and fats - Action for annulment - Person individually concerned - Effective judicial protection - Admissibility. Case C-50/00 P, Judgment of the Court of 25 July 2002.

¹² Koen Lenaerts and José A. Gutiérrez-Fons, *Supra note*.

¹³ *Ibid.* p.26, p. 47.

¹⁴ Authors define that "Unlike the Charter itself, the explanations relating to it - which were originally prepared under the

that gives precedence to any method of legal reasoning of ECJ. Based on these arguments, the authors demonstrate that they credit a non-dogmatic approach and a holistic stance. In their case it means that every time the need of shedding the light to the legal provisions of ambiguous, obscure or incomplete nature emerges before the court, – it allows ECJ either to choose freely any method that best serves the EU legal order, or alternatively, to try a ‘combined application of methods’, which paves the way to operate in a ‘mutually reinforcing relationship’¹⁵. With this approach, it becomes obvious that unlike AG Fennelly, the authors - Lenaerts and Gutiérrez-Fons do not put any excessive weight to the teleological method, but at the same time do not deconsecrate it totally either. And for this latter approach of theirs, they had been criticized for example by Soroga and Mercesc¹⁶, who said that, even if Lenaerts and Gutiérrez-Fons provided a doctrinal classification of teleological method while drawing extensively on the analyses of Bengoetxea¹⁷ (who says that there are three types of teleological interpretation in the practice of the ECJ: ‘functional interpretation’, ‘teleological interpretation *stricto sensu*’ and ‘consequentialist interpretation’), it did not help to make clear what is the justification of the Court’s selective use of this method, concluding that “purposive interpretation may be viewed more as a tool to justify the Court's choice of outcome, rather than a constraining legal reasoning tool on which the result is based”.¹⁸ However, they had not been criticized for their main claim that teleological method should not be given precedence over other methods of legal reasoning and depending on a nature of a legal issue in the case, it might be used in a combined manner.

Conclusion

When one thinks of what accounts to the relevance of the teleological method of interpretation, no-one can underestimate the role the ECJ played in early years of European integration via adopting this particular interpretive method not only for the ‘gap-filling’ of the existing regulatory framework but also for using it extensively for the purposes of the establishment of the constitutional autonomy of the EU Law (that time EC law). With the help of the purpose-driven/ teleological interpretive method the European integration through EC Treaty had been cemented as a ‘new legal order’; at the same time, the Luxembourg Court ensured the uniform interpretation of community law across Member States as well as secured a monopoly for itself to make the final interpretation. As we could observe above, through adoption of the teleological method of interpretation the ECJ made obvious that its stance became distinct from that of the ordinary national courts who had to be just a neutral arbiter or to put in another words- a mere technical institute responsible for settling disputes. This was foremost because of the fact that the establishment of the constitutional autonomy of the EU Law (EC Law) was an ends-driven process, because it had to facilitate the achievement of the key objective of the founding Treaties, which was the successful economic integration of the EU.

In a summary, while Fennelly embraced the image of the all-mighty nature of the teleological method of Court’s reasoning (enough to mention his famous phrase that ‘the characteristic element in the ECJ’s interpretative method is ... the so-called “teleological” approach’¹⁹) - we witnessed a somehow downgraded reference to its actual place across other interpretative methods in the article co-authored by Lenaerts and Gutiérrez-Fons. However, their proposed re-classification of the teleological approach from the ‘grand’ interpretative method placed at the top of the hypothetical pyramid into a middle-range tool, which can be used as one from many or in combination with other methods, - did not put under the question mark it’s role played in the past for the integrative purposes, for which a deserved tribute had been duly paid. Additionally, Lenaerts and Gutiérrez-Fons provided a well-elaborated arguments against those scientists who have a radically deferential stance against any use of it, which demonstrates that still, some hypothetical potential is left that a normative significance attached to the teleological method of legal reasoning might obstinate at certain moment in the future.

authority of the Praesidium of the Convention which drafted the Charter –‘do not as such have the status of law’. However, ‘they are a valuable tool of interpretation intended to clarify the provisions of the Charter’ “ *Ibid.*, p. 41.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sorina Doroga and Alexandra Mercesc, *A Call to Impossibility: The Methodology of Interpretation at The European Court of Justice and The PSPP Ruling*, EJLS 13(2), November 2021, 87-120.

¹⁷ Joxerramon Bengoetxea, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice*, Oxford, Clarendon, 1993 in Doroga and Mercesc, *Supra note*.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Fennelly, *Supra note*, p. 664.

Irrespective of my intention to outline the differences in the opinions on the teleological interpretative method between Fennely, on the one hand and Lenaerts and Gutiérrez-Fons on the other, my aim was not to ignore the objective reality that two works belong to two different periods of integration history. Understanding the role of the ECJ in the integrative process via using teleological method of interpretation cannot be considered separately from the overall context of integration history as well as the particularity of the momentum. Hence an attempt to put these authors in a 'dialogic mode' might seem a bit controversial, but I hope, still interesting for the purposes of assessing at least partially- the place of the teleological method of interpretation in the mindset of some prominent members of the ECJ.

გამოცემაზე მუშაობდა მარიამ ებრალიძე

Prepared for publication by Mariam Ebralidze

0128 თბილისი, ილია ჭავჭავაძის გამზ. 1
1 Ilia Tchavtchavadze Avenue, Tbilisi 0128
Tel +995 (32) 225 04 84, 6284, 6278
<https://www.tsu.ge/ka/publishing-house>

ISSN 2346-7827