



პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ

THIS PROJECT IS FUNDED BY THE EUROPEAN UNION

თსუ-ის ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

INSTITUTE FOR EUROPEAN STUDIES OF TSU

ივანე ჯავახიშვილის სახელმწიფო თბილისის

სახელმწიფო უნივერსიტეტი

IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY

ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი

GEORGIAN JOURNAL FOR EUROPEAN STUDIES

N 4-5

თბილისი

TBILISI

2018-2019

ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი
Georgian Journal for European Studies

№ 4-5, 2018-2019

თბილისი
Tbilisi

Project is funded by the European Union under the project ENPI/2012/306-124

Editors in Chief :

Invited Professor **Nino Lapiashvili**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Institute for European Studies, Director

Academician, Professor Levan Aleksidze
Full member of Academy of Georgian National Sciences
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Law, Institute of Public International Law

Members of the Board:

Invited Professor **Merab Abdaladze**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Institute for European Studies

Professor **Vasil Kacharava**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Humanities, Director of the Institute of American Studies

Professor **Ketevan Khutsishvili**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Law, Institute of Public International Law

Professor **Irine Kurdadze**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Law, Institute of Public International Law

Invited Professor **Natia Lapiashvili**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Institute for European Studies, Institute of Public International Law

Invited Professor **Daniela Urse**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Institute for European Studies

Associated Professor **Tamaz Zubiashvili**
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Business and Economics

“Georgian Journal for European Studies” is a bilingual scientific edition that was generously supported by 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.

მთავარი რედაქტორები

მონვეული პროფესორი **ნინო ლაპიაშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი, დირექტორი

აკადემიკოსი პროფესორი **ლევან ალექსიძე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
საერთაშორისო საჯარო სამართლის ინსტიტუტი

სარედაქციო საბჭოს წევრები:

მონვეული პროფესორი **მერაბ აბდლაძე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

პროფესორი **ვასილ კაჭარავა**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

პროფესორი **ქეთევან ხუციშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი, საერთაშორისო საჯარო სამართლის ინსტიტუტი

პროფესორი **ირინე ქურდაძე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
საერთაშორისო საჯარო სამართლის ინსტიტუტი

მონვეული პროფესორი **ნათია ლაპიაშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი, საერთაშორისო საჯარო
სამართლის ინსტიტუტი

მონვეული პროფესორი **დანიელა ურსე**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ევროპული კვლევების ინსტიტუტი

ასოცირებული პროფესორი **თამაზ ზუბიაშვილი**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

*„ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი“ სამეცნიერო ხასიათის ორენოვანი
გამოცემაა, რომელიც მომზადებულია ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით.
ჟურნალში განთავსებული სტატიების შინაარსი არ ასახავს ევროკავშირის
მოსაზრებებს, მათზე პასუხიმგებელნი არიან მხოლოდ სტატიის ავტორები.*

ჟურნალის ეს გამოცემა ეძღვნება საქართველოს პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის
გამოცხადებიდან, ასევე, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
გახსნიდან 100 წლის იუბილეს.

*This edition is dedicated to 100th anniversary of the establishment of the First Democratic
Republic of Georgia as well as the centenary celebrations since opening of Ivane Javakhishvili Tbilisi State
University.*

ს ა რ ჩ ე ვ ი

Table of Contents

ლევან მახაშვილი

ძირითადი ტერმინები და განმარტებანი კონფლიქტის მართვასა და საერთაშორისო მედიაციაში: ლიტერატურის მიმოხილვა	7
LEVAN MAKHASHVILI	
Key Terms and Definitions in Conflict Management and International Mediation: Literature Review	15

თამარ ჭოჩორაძე

საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო გეგმა ევროკავშირის არაღიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის პირისპირ	22
TAMAR KOCHORADZE	
New Peace Plan of the Government of Georgia vs. EU's Policy of Non-recognition and Engagement	32

ნათია ლაპიაშვილი

ევროკავშირი საქართველოს მართლმსაჯულების სისტემის გაუმჯობესებისკენ მოუწოდებს: დემოკრატია და დავების მოგვარება	40
NATIA LAPIASHVILI	
The EU calls for Improving the Justice System in Georgia: Democracy and Dispute Settlement	47

მერი მაღლაკელიძე

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში საზღვრის მართვის საკითხების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება: ევროკავშირის მოთხოვნებით თუ საშინაო პოლიტიკური დღის წესრიგით განპირობებული ევროპეიზაცია?	52
MERI MAGHLAKELIDZE	
EaP Countries' Convergence with European Standards in Border Management: Europeanisation Driven by EU's Demands or Domestic Agenda?	77

შალვა კვინიხიძე, თამარ მჭედლიძე

ევროკავშირში სექტორული ინტეგრაცია საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მაგალითზე	97
SHALVA KVINIKHIDZE, TAMAR MCHEDLIDZE	
Sectoral integration in the European Union on the Example of the Emergency Management Service of Georgia	103

ნინო ლაპიაშვილი

სწავლის შედეგების შეფასება სწავლების მესამე საფეხურზე: ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამის გამოცდილება.	108
--	-----

NINO LAPIASHVILI Assessment of learning outcomes at doctoral level: highlights from the experience of the PhD programme in European Studies at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University	111
ირაკლი მებრელიშვილი პირველი დემოკრატიული გარდაქმნები საქართველოში	118
IRAKLI MEGRELISHVILI The First Democratic Transitions in Georgia	132
შალვა ხუფენია მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი ფედერალიზმი ევროპის თანამეგობრობაში და მისი თანამედროვე გავლენები: ისტორიული ანალიზი	144
SHALVA KHUPHENIA Post-Second World War Federalism in the European Community and its Recent Impulse: Historical Analysis	148
პარამჯიტი სინგჰ ბერვალ ევროკავშირის სამართლებრივი ლანდშაფტი და ხელოვნური ინტელექტი	156
PARAMJEET SINGH BERWAL European Union's Legal Landscape and Artificial Intelligence	160

ლევან მახაშვილი

ძირითადი თემები და განმარტებული კონფლიქტის
მართვასა და საერთაშორისო მედიაციის
ლიტერატურის მიმოხილვა

აბსტრაქტი

სტატია განიხილავს აკადემიურ სფეროში არსებულ რამდენიმე ტერმინსა და საკითხს, რომლებიც დაკავშირებულია კონფლიქტის მართვასა და მედიაციასთან და რელევანტური თეორიის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტში მიმდინარე ჩემი სადოქტორო კვლევისთვის. კერძოდ, მე შევისწავლი და ვაფასებ 2004-2016 წლებში საქართველოსა და მოლდოვაში ევროკავშირის კონფლიქტის მართვისა და მედიაციის მცდელობებს. სტატიაში მოცემული ინფორმაცია სწორედ ამ სადოქტორო კვლევის ლიტერატურის მიმოხილვის თავის ნაწილია.

საკვანძო სიტყვები: კონფლიქტის მართვა, მედიაცია, წარმატება მედიაციაში

კრიზისის მართვა

Tardy (2015) განმარტავს, რომ „ფართო გაგებით, კრიზისის მართვა არის კრიზისის მოხდენის თავიდან არიდება, მიმდინარე კრიზისზე რეაგირება, ან მშვიდობის (ან წესრიგის) კონსოლიდაციაში დახმარება მას შემდეგ, რაც კრიზისის მწვავე ფაზა გადაივლის“ (გვ. 9). სხვა სიტყვებით, იგი მოიცავს ყველაფერს კონფლიქტის პრევენციიდან კონფლიქტის მოგვარებისა და მშვიდობის მშენებლობამდე.

კრიზისის მართვის უმთავრესი მახასიათებელია ის, რომ იგი ორიენტირებულია უსაფრთხოებაზე, არის მრავალგანზომილებიანი და აქვს რთული ბუნება. პირველი, უსაფრთხოება „მოიცავს სახელმწიფო უსაფრთხოების ტრადიციულ განმარტებას (კრიზისის მართვა ხშირად გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის გაძლიერებას) და უფრო ადამიანური უსაფრთხოების მიდგომას, რაც აყალიბებს კავშირს სახელმწიფოსა და ინდივიდების უსაფრთხოებას შორის“ (Tardy, 2015, გვ. 10). ამგვარი განმარტებით, კრიზისის მართვა უპირველესად არის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საქმიანობა, მაგრამ აგრეთვე მოიცავს განვითარების დღის წესრიგს, როგორც გრძელვადიანი და მდგრადი მშვიდობის განუყოფელ ნაწილს.

მეორე, წინა არგუმენტზე დაფუძნებით, კრიზისის მართვა ფარავს მთელ რიგ ქმედებებს, რომლებიც ეხება „უსაფრთხოებას, სამოქალაქო დაცვას, კანონის უზენაესობას, უსაფრთხოების სექტორის რეფორმას, ინსტიტუტების მშენებლობას, საარჩევნო მხარდაჭერას, ეკონომიკურ აღდგენას და განვითარებას, ჰუმანიტარულ დახმარებას, ადამიანის უფლებებს, კარგ მმართველობას, ყოფილი მებრძოლების დემობილიზაციას და რეინტეგრაციას, და სხვა“ (Tardy, 2015, გვ. 11). საკითხების ამგვარი ვრცელი ნუსხა გულისხმობს ამ პროცესში ჩართული აქტორების მრავალფეროვნებასაც.

მესამე, მრავალგანზომილებიანი კრიზისის მართვა, რომელიც ორიენტირებულია მშვიდობისა და უსაფრთხოების მიღწევისკენ, რა თქმა უნდა, არის კომპლექსური პროცესი.

კონფლიქტის მართვა

კონფლიქტის მართვა ხშირად გაგებულია, როგორც „კონფლიქტში ჩართული აქტორების მცდელობა, რომ შეამცირონ დაპირისპირების დონე და თავიანთ ურთიერთობებში მიაღწიონ გარკვეულ წესრიგს“ (Bercovitch & Regan, 1999, გვ. 3). ამ სადოქტორო ნაშრომის მიზნებისთვის, ევროკავშირის კონფლიქტის მართვა არის „გრძელვადიანი ჩართულობა კონკრეტულ ქვეყანასა ან რეგიონში, რაც დროთა განმავლობაში საჭიროებს კონფლიქტის მართვის სხვადასხვა პოლიტიკას, მათ შორის, სამხედრო კრიზისის მართვას, განვითარებისა და ჰუმანიტარული დახმარების მცდელობებს, და კონფლიქტის მხარეებს შორის მედიაციას“ (Wolff & Whitman, 2012, გვ. 5). ევროკავშირის დოკუმენტები იშვიათად იყენებენ ტერმინს „კონფლიქტის მოგვარება“, და მას ამჯობინებენ „კრიზისის მართვას“ ან „კონფლიქტის პრევენციას“. თუმცა, ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის კონფლიქტის მართვა „თავის თავში მოიცავს პოლიტიკის ამ ორ მიმართულებას, და აგრეთვე, გულისხმობს მესამეს, რასაც ხშირად უწოდებენ კონფლიქტის დარეგულირებას (settlement), ანუ პოლიტიკას, რომლის მიზანია მხარეებს შორის კომპრომისის მიღწევა, რაც მათ მისცემთ შესაძლებლობას, ძალადობასთან დაბრუნების გარეშე, პოლიტიკური ან სასამართლოს გზით მოაგვარონ დარჩენილი ან მომავალი დავა“ (Wolff & Whitman, 2012, გვ. 5). შესაბამისად, ხშირად ამ ტერმინებს ვიყენებ ურთიერთშენაცვლებით, თუმცა, მხედველობაში მაქვს 'კონფლიქტის მართვა'.

კონფლიქტის მართვის აქტივობები

არსებობს რამდენიმე ღონისძიება, რაც შეიძლება მმართველმა გამოიყენოს იმისთვის, რომ დაპირისპირებული მხარეები დასხდნენ მაგიდასთან, განიხილონ მათი განსხვავებები და შეთანხმდნენ ორმხრივად მისაღებ კომპრომისზე. ეს ქმედება შეიძლება მოიცავდეს ყველაფერს პასიური ვერბალური განცხადებიდან ყველაზე აქტიურ პირდაპირ სამხედრო ინტერვენციამდე, მინიმუმიდან მაქსიმუმამდე ჩართულობისა და აღებული ვალდებულების, ფინანსური დანახარჯების, შესაბამისი პერსონალის და ლოგისტიკური მხარდაჭერის თვალსაზრისით. თავიანთ ყველაზე ცნობილ ნაშრომში Frazier-მა და Dixon-მა (2006) გამოყვეს კონფლიქტის მართვის მცდელობების ხუთი ძირითადი ფორმა: ვერბალური ქმედებები, დიპლომატიური მიდგომები, მართლმსაჯულების პროცესები, ადმინისტრაციული დახმარება და სამხედრო პასუხები.

რა თქმა უნდა, არ არის აუცილებელი, რომ ეს ქმედებები ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი და იზოლირებული იყოს. პირიქით, ზოგიერთი მკვლევარი ადასტურებს, რომ ხშირ შემთხვევაში ისინი ერთმანეთთან არიან დაკავშირებული და ავსებენ ერთმანეთს (Ramsbotham, 2011; Carneiro, Novais & Neves, 2014, გვ. 15-28).

გაეროს ოპერაციული დეფინიციების კრებული შეიძლება სასარგებლო დოკუმენტი იყოს ამ საკითხის უკეთ გასაგებად. იგი განმარტავს რამდენიმე ძირეულ კონცეფციას. თუ ჩემი სადოქტორო კვლევის მიზნებისთვის მას მოვარგებთ ევროკავშირს, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ევროკავშირის ჩართულობა კონფლიქტის მოგვარების პროცესებში საქართველოსა და მოლდოვაში ზოგადად შეიძლება ჩაითვალოს ამ ორგანიზაციის ქმედებად, რომლის მიზანია პრობლემის გადასაჭრელად დაპირისპირების ან სხვა ძალადობრივი საქციელის დასრულება, ან კონფლიქტის საფუძვლების მოგვარება. ეს შეიძლება მოიცავდეს შემდეგ ღონისძიებებს: „ფაქტების დადგენა, ფიზიკური და ადმინისტრაციული დახმარების შეთავაზება, დაგმობა, დაპირისპირებული მხარეებისთვის მონოდება (ცეცხლის შეწყვეტის, სანყის პოზიციებზე დაბრუნების, მოლაპარაკების და სხვა), მედიაცია (მათ შორის, გამოსავლის წარდგენა, რჩევის შეთავაზება და სხვა), [ჰუმანიტარული მცდელობები], არბიტრაცია (საარბიტრო ორგანოს მიერ ფორმალური სავალდებულო მოგვარება), სანქციები, სადამკვირვებლო ჯგუფი, საგანგებო სამხედრო ძალები“ და სხვა. ამ მხრივ, ამ კვლევის მიზნებისთვის, ევროკავშირის ჩართულობა ფარავს ორგანიზაციის ინსტიტუტების, მისი ორგანოების და წარმომადგენლების ყველა ქმედებას და გადანყვეტილებას, რომლის მიზანია ამ ქვეყნებში კონფლიქტის დასრულება.

მედია

Raymond & Kegley (1985, Vuković-ის 2016 წლის ნაშრომში) მედიაციას მოიხსენიებენ, როგორც „ქმედებას, რომელიც მესამე მხარე ეხმარება ოპონენტებს ნებაყოფლობითი შეთანხმების მიღწევაში ისეთი ფასილიტატორული [ე.ი. ნამახალისებელი] მეთოდების გამოყენებით, როგორებიც არის დღის წესრიგის შედგენა, კომუნიკაციის გამარტივება, შესაბამისი პოზიციების განმარტება, საკითხის ხელახალი კონცეპტუალიზაცია, ვაჭრობის ნახალისება და შეთანხმების მხარდაჭერა“ (გვ. 11).

Tocchi (2004) თვლის, რომ მედიაცია არის მესამე მხარის ინტერვენცია მთავარი მიზნით, რომ „შეთანხმების მიღწევისთვის გაიზარდოს ნამახალისებელი ფაქტორები ვაჭრობის კალკულაციური სისტემის სტრუქტურის შეცვლით, მოლაპარაკებებში დამატებითი შეთავაზებების (პოზიტიური ან ნეგატიური) დამატებით, უარყოფით, პირობით ან მუქარით, შესაბამისად, ორმხრივად მომგებიანი შეთანხმების პერსპექტივის გაზრდით“ (გვ. 3).

ჩემს სადოქტორო ნაშრომში მედიაცია განმარტებულია Bercovitch-ის (2006) პირვანდელი გაგებით, როგორც „კონფლიქტის მართვის პროცესი, რომელიც დაკავშირებულია, მაგრამ განსხვავებულია მხარეებს შორის ორმხრივი მოლაპარაკებებისგან, სადაც კონფლიქტში ჩართულები ეძებენ მესამე მხარის დახმარებას ან იღებენ დახმარებაზე მის შემოთავაზებას... იმ მიზნით, რომ შეიცვალოს მათი წარმოდგენები ან ქცევა ისე, რომ არ იქნას გამოყენებული ფიზიკური ძალა ან კანონის ძალაუფლება“ (გვ. 290).

ეს განმარტება გულისხმობს, რომ ნებისმიერი მედიაციური სიტუაცია მოიცავს: „(a) კონფლიქტის მხარეებს, (b) მედიატორს, (c) მედიაციის პროცესს, (d) მედიაციის კონტექსტს“, როგორც მთავარ ელემენტებს „მედიაციური მოვლენის ბუნების, ხარისხისა და წარმატების“ გასაგებად (Ramsbotham, 2011; Bercovitch, 2006, გვ. 290-291).

მედიაციის ამგვარი დეფინიციის საფუძველზე, მედიატორი შეიძლება ლოგიკურად იყოს ნებისმიერი რამე ან ვინმე, იქნება ეს სახელმწიფო, საერთაშორისო/რეგიონული ორგანიზაცია, არასამთავრობო/სამოქალაქო ორგანიზაცია თუ პატივსაცემი და გამორჩეული ინდივიდი (Bercovitch & Fretter, 2004, გვ. 16-17).

მედიატორის როლი არის მნიშვნელოვანი, ზოგჯერ თავად კონფლიქტის მონაწილეების როლზე მეტადაც კი, ვინაიდან პოლიტიკური და სამხედრო ჩიხის დროს, მედიატორებს შეუძლიათ დაძაბულობის შესუსტება და გამოსავლის მიღწევის ნახალისება. ამის გაკეთება მათ შეუძლიათ „საკუთარი ან მიკუთვნებული ჯგუფის იდეების, ცოდნის, რესურსებისა და ინტერესების გამოყენებით“ (Bercovitch & Jackson, 2009, გვ. 35).

საერთაშორისო მედიაციის პრაქტიკა კარგად იცნობს სიტუაციას, როდესაც ერთზე მეტი მესამე მხარე არის ჩართული პროცესში. მკვლევარები ხშირად მას უწოდებენ (Crocker, 1999) და აღწერენ, როგორც პროცესს „დავის მოგვარებაში ერთზე მეტი საგარეო აქტორის განგრძობითი, ერთდროული და კომბინირებული ჩართულობით“ (Vuković, 2016, გვ. 39)

მედიატორის მანდატი

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ტერმინია მედიატორის მანდატი. იგი მიუთითებს „იმ წესზე, რითაც მესამე მხარე ერთვება დავაში“ და აყალიბებს საწყის მოლოდინებს იმაზე, თუ როგორი არის ან უნდა იყოს მედიატორის ქმედებები და წარმატება (Vuković, 2016, გვ. 13). როგორც წესი, არის მოლოდინი, რომ მედიაციის მცდელობები აისახება გრძელვადიან მოგვარებაზე. თუმცა, შეიძლება ისეც იყოს, რომ მედიაცია პირდაპირ არ ცდილობდეს ფორმალურ მოგვარებას, მაგრამ მიზნად ისახავდეს „კონფლიქტის მხარეებს შორის კომუნიკაციის არსების გაუმჯობესებასა და შენარჩუნებას, ჰუმანიტარული კრიზისის შემსუბუქებას და იმ ელემენტების ძიებას, რომლებიც სასარგებლო იქნება მომავალში შესაძლო მედიაციის აქტივობებში საბოლოო შეთანხმებისთვის“ (Vuković, 2016, გვ. 13).

წარმატება მედიაციაში

პირველი, რაც იპყრობს მკითხველის ყურადღებას მედიაციის წარმატებაზე საუბრისას, არის ის, რომ იგი აბსტრაქტული კონცეფციაა. მართალია, კონფლიქტისა და მედიაციის სხვა მახასიათებლების შესახებ მნიშვნელოვანი რაოდენობის ნაშრომები არსებობს (Bercovitch, 2006; Frazier & Dixon, 2009; Hopmann, 1996), მაგრამ კონფლიქტის მოგვარების სფეროში წარმატების კონკრეტული დეფინიცია ჯერ

კიდევ საკმაოდ ბუნდოვანია. იგი ხშირად განიმარტება სხვა ასევე ბუნდოვანი კონცეფციების გამოყენებით, მაგალითად, სამართლიანობა, სტაბილურობა, ეფექტურობა, კმაყოფილება და სხვა. თუმცა, რა არის სამართლიანობა? რა არის სტაბილურობა, ეფექტურობა ან კმაყოფილება? არსებობს ამ კონცეფციების გაზომვის კრიტერიუმები/ინდიკატორები? არადა, კონფლიქტის მართვის თეორიისა და პრაქტიკის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია წარმატების მკაფიო განმარტება და ნათელი გაგება.

Blair Sheppard (1984) საერთაშორისო ურთიერთობების პირველი მკვლევარი იყო, ვინც წარმატების განმარტება სცადა. მან მედიაციური მოვლენა ორ ნაწილად - პროცესად და შედეგად - გაყო. უფრო კონკრეტულად, Bercovitch-ის (2006) შეფასებით, „პროცესი მიანიშნებს იმაზე, თუ რა ხდება მედიაციის მაგიდასთან, შედეგი კი გულისხმობს იმას, თუ რისი მიღწევა მოხერხდა (ან ვერ მოხერხდა) მედიაციის შედეგად“ (გვ. 292). პროცესსა და შედეგში წარმატების ამგვარი დიფერენციაცია მედიაციის შეფასებას მართლაც უფრო რეალურს ხდის.

სხვა მკვლევარებმა წარმატების განსაზღვრა ოთხი კრიტერიუმის გამოყენებით სცადეს: ეფექტურობის, კმაყოფილების, სამართლიანობისა და ეფექტიანობის (Sheppard, 1984; Jameson, 1999; Bercovitch & Langley, 1993). Susskind & Cruikshank-ს (1987) მედიაციის სხვანაირი შეფასება ჰქონდათ და მის ელემენტებად სამართლიანობას, ეფექტიანობას, სიბრძნესა და სტაბილურობას მიიჩნევდნენ. ამ მკვლევარებმა აკადემიურ აზროვნებაში ფასეული წვლილი შეიტანეს ამ ბუნდოვანი ტერმინების განმარტებით და დამატებითი სიცხადე შესძინეს მედიაციის წარმატების გააზრებას.

Sheppard-მა (1984) სამართლიანობა უფრო დაკვირვებად ინდიკატორებად დაყო, მათ შორის, „პროცესის ნეიტრალურობის დონეებად, დაპირისპირებული მხარეების კონტროლად, თანასწორობად, შედეგების თანმიმდევრულობად და მიღებულ ნორმებთან თანმიმდევრულობად“ (გვ. 144). სხვა მკვლევარებმა სამართლიანობა დაახასიათეს, როგორც „პროცედურის გაუმჯობესება და პრეცედენტის ინსტიტუტი, ინფორმაციაზე წვდომა, გამონატვის შესაძლებლობა“ და სხვა (Bercovitch, 2006, გვ. 292; Jameson, 1999; Susskind & Cruikshank, 1987).

რაც შეეხება მონაწილეთა კმაყოფილებას, ნათელია, რომ თუ მონაწილეები კმაყოფილები არიან მედიაციის პროცესით/შედეგით, წარმატებაზე მათი პოზიტიური წარმოდგენა და შედეგად მათ მიერ ვალდებულებების აღების შანსი იზრდება. ეს პირდაპირ არის დაკავშირებული წარმატების კიდევ ერთ ინდიკატორთან - სტაბილურობასთან: რაც უფრო მეტია პროცესით ან შედეგით მონაწილის კმაყოფილება, მით მეტია მედიაციის პროცესის სტაბილურობა და მიღწეული შედეგის მდგრადობა. თუმცა, Bercovitch (2006) ჭკვიანურად აღნიშნავს, რომ

“მონაწილის კმაყოფილება მეტწილად გრძელვადიანია და საკმაოდ პიროვნული მახასიათებელია. კმაყოფილება ხშირად მიჩნეულია მიზნის მიღწევაზე ან ცალკეული პირობის შესრულებაზე თითქმის მთლიანად ემოციურ რეაქციად. მედიაციის დროს მონაწილე მხარეების მიერ დასახული მიზნები არის ბუნებით პერსონალური და ყალიბდება მათი პიროვნების, გარემოს, ფასეულობებისა და მოლოდინების კონკრეტული კონფიგურაციით“ (გვ. 293).

ეფექტურობა მედიაციის უფრო მეტად დაკვირვებადი ინდიკატორია, ვინაიდან იგი „მიღწეული შედეგების, მომხდარი ცვლილების ან ქცევის ტრანსფორმაციის საზომია“ (Bercovitch, 2006, გვ. 294; Frazier & Dixon, 2009). საერთო ჯამში, Bercovitch (2006) ასკვნის, რომ

“იმისთვის, რომ მედიაცია წარმატებულად ჩაითვალოს, მას გარკვეული (პოზიტიური) გავლენა ან ეფექტი უნდა ჰქონდეს კონფლიქტზე. აქ ჩვენ ვსაუბრობთ ისეთ ცვლილებაზე, როგორც არის ძალადობრივი ქცევიდან არაძალადობრივზე გადასვლა, ხელშეკრულების ხელმოწერა, ცეცხლის შეწყვეტის ან მოგვარების მიღება, სამშვიდობო/მონიტორინგის ძალაზე/მისიაზე დათანხმება, და სხვა. თუ მედიაციის შედეგად ამათგან რომელიმეს აქვს ადგილი, მაშინ თამამად შეიძლება ითქვას, რომ მედიაცია იყო ეფექტური, და შედეგად, წარმატებული. ეფექტურობა შესაძლებლობას გვაძლევს, დავაკვირდეთ თუ რა შეიცვალა მას შემდეგ, რაც მედიატორი ჩაერთო კონფლიქტში. მეტწილად იგი ნაკლებად არის დაკავშირებული აღქმით გაუგებრობებთან და უფრო მარტივად დაკვირვებადი და გაზომვადია“ (გვ. 294).

მაგალითად, Achkar, Samy & Carment-ს (2009) სჯერათ, რომ მედიაციაში წარმატება არის არა „თავად კონფლიქტის მოგვარება, არამედ ძალადობის შეწყვეტა და ძალიან ხანგრძლივი პროცესის ინიცირება, რომლის დროსაც დაპირისპირებულ მხარეებს აქვთ შესაძლებლობა განიხილონ ერთობლივი ნუხილები და ძალადობის განმსაზღვრელი მიზეზები“ (გვ. 216).

ევროკავშირის მისიებისა და ოპერაციების გაზომვისას, Rodt (2017) გვთავაზობს კონფლიქტის ოპერაციული პრევენციისას მათი ეფექტურობის შეფასების ოთხ კრიტერიუმს. იგი ამტკიცებს, რომ „ეფექტურობა არის მაშინ, როდესაც მისია/ოპერაცია აღწევს თავის მიზანს შესაბამისი წესით, როგორც

ეს აღქმულია ინტერვენციის განმასხვრციელებლის მიერ, ისევე როგორც იმ კონფლიქტის კონტექსტში, სადაც ეს მედიატორი ახდენს ჩარევას იმ მიზნით, რომ თავიდან აიცილოს (დამატებითი) ძალადობრივი კონფლიქტი“ (გვ. 79). კონფლიქტის ოპერაციულ პრევენციაში ეფექტურობის მისი ჩარჩო მხედველობაში იღებს პოლიტიკურ-სტრატეგიული მიზნების და ძირითადი ოპერაციული მიზნების (შიდა მიზნის მიღწევა) შესრულებას; ვადებს; იმპლემენტაციის ეფექტიანობას და ხარჯთ-ეფექტურობას (შიდა შესაბამისობა); ძალადობრივი კონფლიქტის ინიცირების, გაგრძელების, გავრცელების, ესკალაციისა და ინტენსიფიკაციის თავიდან არიდებას (გარე მიზნის მიღწევა); და პროპორციულ პრევენციას - საჭირო და საკმარისი საშუალებებით პოზიტიურ, არსებით და მდგრად კონტრიბუციას (გარე შესაბამისობა).

ეფექტიანობა წარმატების კიდევ ერთი კრიტერიუმია, რაც დამატებით ყურადღებას საჭიროებს. მისი ფოკუსია კონფლიქტის მართვის პროცედურული და დროებითი განზომილება და „მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიც არის კონფლიქტის მართვის დანახარჯი, გამოყენებული რესურსები, დრო და ქმედებისგან გამომდინარე ზიანი“ (Bercovitch, 2006, გვ. 295). ეფექტიანობაზე საუბრისას, Susskind & Cruikshank (1987) აღნიშნავენ, რომ „სამართლიანი შეთანხმება არ არის მისაღები, თუ მისი მიღწევისთვის საჭიროა შეუსაბამოდ დიდი დრო ან მისი დანახარჯი რამდენჯერმე აღემატება ნორმალურ სტანდარტს“ (გვ. 22).

ამ დრომდე ჩვენ განვიხილავდით ისეთ სიტუაციებს, როდესაც მედიაციის პროცესის შედეგად კონფლიქტურ ვითარებაში მოხერხდა შეთანხმების მიღწევა ან დაფიქსირდა ცვლილებები. ეს შედეგებით მართვივი მდგომარეობაა, ვინაიდან არსებობს რაღაც, რისი დაკვირვება ან გაზომვაც შესაძლებელია კონფლიქტის მხარეების ან დამოუკიდებელი დამკვირვებლების მიერ. მართლაც, ასეთ შემთხვევაში შეიძლება იყო ხელმონერილი შეთანხმება (წარმატება), ან არ იყოს ხელმონერილი შეთანხმება (მარცხი). სხვა შუალედური პროცესები, როგორც არის მედიაციაზე თანხმობა ან ხელმონერილი დოკუმენტის იმპლემენტაცია, ამგვარ მკაცრ წარმატება-მარცხის დიქტომიაში არ მოიაზრება. თუმცა, ასეთი ექსტრემალური ვარიანტების მიღმა ხშირად ბევრი სხვა ვერსიაც არსებობს. მართლაც, შესაძლებელია იყოს უფრო რთული სცენარები ხელშეკრულების ან ცვლილების გარეშე (Melin, 2013). რა შეიძლება იყოს წარმატება ასეთ დროს? ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად მკვლევარები ხშირად განიხილავენ რამდენიმე ცნებას, რომლებიც გვხვმარება მედიაციის წარმატების უფრო ფართო სპექტრის დასადგენად: დარეგულირება (settlement), მართვა (management), რეზოლუცია (resolution), ტრანსფორმაცია (transformation).

მართალია, ოთხივე სასარგებლო ტერმინია, მაგრამ ორ მათგანს აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჩემი კვლევისთვის (ამასთან, მართვა ზემოთ უკვე იყო განხილული). კერძოდ, Bercovitch (2006) განმარტავს, რომ „დარეგულირება მაშინ ხდება, როდესაც ხდება კონფლიქტის წარმომქმნელი ქცევის (როგორც წესი, ზიანის ან ნგრევის მიყენების უნარით) განეიტრალება, შესუსტება, შემცირება ან აღმოფხვრა“, რეზოლუცია კი „გვხდება მაშინ, როდესაც ხდება კონფლიქტის ძირეული მიზეზების მოგვარება, ანუ კონფლიქტის წარმომქმნელი ქცევის საფრთხის გაფანტვა“ (გვ. 295-296). დარეგულირება შეიძლება მოიცავდეს იძულების ელემენტებს, რეზოლუცია - არა. დარეგულირების შედეგი შეიძლება იყო მოლაპარაკებების ან თავსმომხვევის/იძულების შედეგი (Jones, Bremer & Singer, 1996), რეზოლუციის კი - მხოლოდ მოგვარების და არა თავსმომხვევის/იძულების. როგორც წესი, დარეგულირება ზრუნავს კონფლიქტის სიმპტომებზე, გამომხატველ ელემენტებზე, ნიშნებზე, რეზოლუციის სამიზნე კი კონფლიქტის მიზეზები და საფუძვლებია. დარეგულირება არ არის და ვერ იქნება შექმნილი იმისთვის, რომ აღმოიფხვრას დაპირისპირებული მხარეების საჭიროება, რომ კვლავ მიმართონ კონფლიქტს, რეზოლუციის ნამდვილი წარმატება კი, სწორედ, ამ კრიტერიუმით იზომება. მკვლევარების უმეტესობა აღიარებს, რომ დარეგულირება უფრო ეფექტურია „ღირებულებით დავებში, მცირე მასშტაბის, პიროვნებათაშორის ან ჯგუფურ კონფლიქტებში“, რეზოლუცია კი ყველაზე სასურველია „ინტერესებზე დაფუძნებულ დავებში, მსხვილ-მასშტაბიან, კომპლექსურ, საერთაშორისო კონფლიქტებში“ (Bercovitch, 2006, გვ. 295-296; 1984).

საერთაშორისო ურთიერთობების სხვადასხვა თეორიის კონტექსტში, დარეგულირება-რეზოლუციის დიქტომიაზე საუბრისას შეგვიძლია გამოვიტანოთ შემდეგი დასკვნები: ერთი მხრივ, თუ მკვლევარები ეკუთვნიან ნეოლიბერალური აზროვნების სკოლას, მაშინ მათი შეფასების კრიტერიუმები უმთავრესად ფოკუსირებული იქნება ძალადობის და კონფლიქტის გამომწვევი ქცევის შემცირებასა ან აღმოფხვრაზე, ვინაიდან კონფლიქტის სრულფასოვანი მოგვარება შეუძლებელია 'ძალის პოლიტიკით განსაზღვრული სისტემის' სტრუქტურული მონყობისა და მასში დამკვიდრებული წესების გამო (Bercovitch & Houston, 1996). ანუ როგორც Bercovitch (2006) ამბობს, „[ამგვარ სისტემაში] კონფლიქტი თავისთავად არის ბუნებრივი, აურიდებელი და დიდი ალბათობით, მოუგვარებელი, შესაბამისად, წარმატება საუკეთესო შემთხვევაში ფასდება კონფლიქტის დამაზიანებელი ასპექტების თავიდან აცილებით ან დასრულებით“

(გვ. 296). სხვა სიტყვებით, თუ მედიატორი მიზნად ისახავს კონფლიქტის მოგვარებას, ან სწავლობს ამ პროცესის ეფექტურობას, დარეგულირება შესაძლოა მიიჩნეულ იქნეს მედიაციის წარმატებულ შედეგად. თუმცა, მეორე მხრივ, თუ მკვლევარები საერთაშორისო ურთიერთობების იდეალისტური თეორიების სკოლას განეკუთვნებიან, მაშინ ისინი იტყვიან, რომ

„საერთაშორისო ურთიერთობებში ტრანსფორმაციის შესაძლებლობებსა და ყველა სოციალური სიტუაციის მოქნილობას შესაძლოა უფრო მკაცრი მოთხოვნები ჰქონდეს. თუ კონფლიქტი აღქმულია, როგორც სტრუქტურული შეუსაბამობებიდან წარმოშობილი გარკვეული გადახრა და არა ბუნებრივი წესრიგის ნაწილი, მაშინ მკვლევარს სრულყოფილი რეზოლუცია შესაძლებლად და, შესაბამისად, მედიაციის წარმატების უმთავრეს ინდიკატორად შეუძლია მიიჩნიოს (Bercovitch, 2006, გვ. 296).

ასეთი მაგალითების კვლევისას მეცნიერები კონფლიქტის დარეგულირებას მარცხად ან კონფლიქტის მართვისას მედიატორის არასაკმარის წარმატებად მიიჩნევენ, ვინაიდან „კონფლიქტი ზედაპირის ქვეშ გააგრძელებდა დუღილს შემდეგ ამოფრქვევამდე“ (Burton, 1987, გვ. 32).

ცოტა ვინმე თუ იდავებს იმაზე, რომ რეზოლუცია არ არის უკეთესი ვარიანტი, ტოვებს რა ძალადობრივი ქცევის განახლების ნაკლებ შესაძლებლობას. თუმცა, რეალურ სამყაროში, ხანგრძლივი ნგრევისა და დაპირისპირების, მტრების და სტრატეგიული მოთამაშეების ინტერესებისა და ვიწრო პოლიტიკური ხედვის, ამ აქტორების მიერ დახარჯული რესურსების და ბევრი სხვა ფაქტორის გათვალისწინებით, წარმატებული რეზოლუცია იშვიათი ფენომენია (Zellner, 2016). ამ მიზეზით, იმ სიტუაციებში, სადაც რეზოლუცია წარმოუდგენელი ან არარეალურია, აკადემიური კვლევები ყველაზე რეალურ წარმატებულ შედეგად ხშირად, სწორედ, დარეგულირებას მიიჩნევენ.

მედიაციის წარმატების შეფასებისას კიდევ ერთი საინტერესო საკითხი აქვს განხილული Kriesberg-ს (2005) თავის უმთავრეს ნაშრომში. ავტორი განმარტავს, რომ „მედიაციის წარმატება ყველაზე კარგად გაგებულა, როგორც არსებული პირობების დროს კონფლიქტის დეესკალაციაში, მისაღები ხელშეკრულებისკენ სვლასა ან შერიგებაში შეტანილი მნიშვნელოვანი (ან გადამწყვეტიც კი) წვლილი“ (გვ. 20). ეს დინამიური პროცესი მოიცავს რამდენიმე ეტაპს. პირველ ეტაპზე, მედიატორი ცდილობს, მაგიდასთან დასვას კონფლიქტის მხარეები (ე.ი. მედიაციის მიღება). კონფლიქტის და შესაბამისი მხარეების ინტერესების შესახებ ინფორმაცია კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მედიატორისთვის, რომელსაც თავის მხრივ შეუძლია მისი გამოყენება იმისთვის, რომ შეცვალოს მოლოდინები და გაზარდოს მშვიდობიანი და მოლაპარაკების შედეგად მიღებული ალტერნატივების მომხიბვლელობა (Rauchhaus, 2006). ამ მიზეზის გამო, „საერთაშორისო მედიაციაში წარმატების პირველი ეტაპი ასახულია მედიატორის უნარში, რომ მაგიდასთან მხარეების დასმით გარდაქმნას კონფლიქტური ურთიერთობები და მოახდინოს კონფლიქტის დეესკალაცია“ (Vuković, 2016, გვ. 35).

მეორე ეტაპი შეიძლება იყოს ფორმალური შეთანხმების არსებობა/არარსებობა. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ევროკავშირი იყო წარმატებული 2008 წელს რუსეთსა და საქართველოს შორის ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების, ასევე ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების დროს ცალკეული შეთანხმებების (მაგ.: ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის) მიღწევის, მოლაპარაკებების მაგიდასთან დაპირისპირებული მხარეების შენარჩუნების გამო. თუმცა, თუ ამ საკითხებს უფრო სიღრმისეულად (მათი იმპლემენტაციის და ყოველდღიური ფუნქციონირების კონტექსტში) გავაანალიზებთ, ეს მიღწევები შეიძლება კითხვის ნიშნის ქვეშ დავაყენოთ. უფრო მეტიც, ზოგიერთი მკვლევარი ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულებას წარმატებად საერთოდ არ მიიჩნევენ, ვინაიდან იგი ყველაზე ნაკლებ სრულყოფილი შეთანხმებაა. მათი მტკიცებით, „ასეთი ხელშეკრულების მიღწევა ყველაზე მარტივია, მაგრამ ასეთივე იოლია მისი დარღვევა“ (Greig & Diehl, 2012, გვ. 105; Vuković, 2016, გვ. 36).

მესამე ეტაპი ეტაპი კი გულისხმობს მედიატორის მხრიდან ხელშეკრულების გაფორმების შემდგომ აღებულ ვალდებულებას.

მედიაციის არჩევანი

მედიაციას განასხვავებენ მოლაპარაკებებისგან. Bercovitch (2011) ამტკიცებს, რომ

„მთავარი სხვაობა ამ ორ მეთოდს შორის არის ის დამატებითი რესურსები და უფრო ვრცელი ურთიერთობები და კომუნიკაციის საშუალებები, რასაც მედიატორი იყენებს კონფლიქტის მართვისას“ (გვ. 154).

სხვადასხვა კვლევა ადასტურებს, რომ კონფლიქტის მოგვარებაში მოლაპარაკება მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეს კონფლიქტები არ არის რთული, არის ნაკლებად ინტენსიური და მის მხარეებს შორის არ არის ასიმეტრიული ძალაუფლება. ამის საპირისპიროდ, მედია-

ცია უფრო ხშირად გამოიყენება „დავებში, რომლებიც ხასიათდება მაღალი კომპლექსურობით, მაღალი ინტენსივობით, გრძელდება ხანგრძლივი ვადით, ჰყავს უთანასწორო და დაყოფილი მონაწილეები, და საეჭვოა მხარეების მხრიდან დავის მშვიდობიანი მოგვარების სურვილი“ (Bercovitch & Jackson, 2001, გვ. 59). მართლაც, ბევრი გავლენიანი მკვლევარი თვლის, რომ ვინაიდან „[მხარეებს შორის ძალაუფლების] უთანასწორობა უბიძგებს ძლიერ მხარეს მოლაპარაკების, როგორც უპირველესი აქტივობის, უარყოფას ან, სულ მცირე, კომპრომისის შეყოვნებას“, მედიაცია (ნაცვლად ორმხრივი მოლაპარაკებისა) ყველაზე კარგად შეიძლება იყოს გამოყენებული ამგვარ ასიმეტრიულ დავებში (Zartman, 1981; Kleiboer, 1996).

უფრო მეტიც, კვლევები ცხადყოფს, რომ რაც უფრო დიდია კონფლიქტის მხარეებს შორის ძალაუფლებრივი უთანასწორობა, მით მეტია მედიაციის არჩევის შანსები (Bercovitch & Jackson, 2001, გვ. 70-71). მსგავსადვე, რაც მეტია დაპირისპირებული მონაწილეების „იდენტობისა და ძალაუფლების შესაძლებლობები“, მით ნაკლებია პირდაპირი მოლაპარაკებების შესაძლებლობა (Bercovitch & Houston, 1996, გვ. 21; Kleiboer, 1996). ‘იდენტობის შესაძლებლობების’ არგუმენტის ახსნა მარტივია: „როდესაც კონფლიქტის მხარეები არ იზიარებენ ერთი და იგივე პოლიტიკურ სისტემას ან კულტურულ ნორმებსა და ფასეულობებს, მოლაპარაკებები მართლაც ძალიან რთული ხდება. ეს ხდება იმიტომ, რომ გაზიარებული ნორმები და სოციალურ-პოლიტიკური მსგავსება ამცირებს მცდარ აღქმებს და ხელს უწყობს კონფლიქტის წარმატებულად დასრულებას“ (Bercovitch & Houston 1996, გვ. 21).

დასკვნა

აღნიშნული სტატია დაეთმო კონფლიქტის მართვასა და საერთაშორისო მედიაციის თაობაზე არსებული აკადემიური ლიტერატურის ძირითად ასპექტებს. კერძოდ, ჩემი სადოქტორო კვლევის სრულფასოვნად გასაგებად და არსებულ ცოდნასთან ეფექტურად დასაკავშირებლად, მან განიხილა კრიზისის მართვა, კონფლიქტის მართვა, მედიაცია, მედიატორის მანდატი, წარმატება მედიაციაში და მედიაციის არჩევანი როგორც ძირითადი ცნებები და განმარტებები.

ბიბლიოგრაფია

1. Achkar, S., Samy, Y. & Carment, D. (2009). "Protracted conflict and crisis mediation: a contingency approach". In Bercovitch, J. & Gartner, S. (eds.). *International Conflict Mediation: New Approaches and Findings*. NYC: Routledge, pp. 216-239.
2. Bercovitch, J. (2011). *Theory and Practice of International Mediation: Selected essays*. London: Routledge.
3. Bercovitch, J. (2006). *Mediation Success or Failure: A Search For the Elusive Criteria*. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 7, pp. 289-302.
4. Bercovitch, J. & Fretter, J. (2004). *Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003*. Washington: CQ Press.
5. Bercovitch, J. & Jackson, R. (2009). *Conflict Resolution in the Twenty First Century: Principles, Methods and Approaches*. Ann Arbor: Michigan University Press.
6. Bercovitch, J. & Jackson, R. (2001). *Negotiation or Mediation? An Exploration of Factors Affecting the Choice of Conflict Management in International Conflict*. *Negotiation Journal*, 17 (1), pp. 59-77.
7. Bercovitch, J. & Houston, A. (1996). "The study of international mediation: Theoretical issues and empirical evidence". In: Bercovitch, J. (ed.). *Resolving international conflicts: The theory and practice of mediation*. Boulder: Lynne Rienner.
8. Bercovitch, J. & Langley, J. (1993). *The nature of the dispute and the effectiveness of international mediation*. *Journal of Conflict Resolution*, 37, pp. 670-691.
9. Bercovitch, J. & Regan, P. (1999). *The Structure of International Conflict Management: An Analysis of the Effects on Interactability and Mediation*. *International Journal of Peace Studies*, 4 (1), pp. 1-14.
10. Burton, J. (1987). *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD & London: University Press of America.

11. Carneiro, D., Novais, P. & Neves, J. (2014). *Conflict Resolution and its Context: From the Analysis of Behavioural Patterns to Efficient Decision-Making*. London: Springer.
12. Crocker, C. A. (1999). "Peacemaking in Southern Africa: The Namibia-Angola Settlement of 1988". In: Crocker, C.A., Hampson, F.O. & Aall, P. (eds.). *Herding cats: Multiparty mediation in a complex world*. Washington, D.C.: United State Institute of Peace Press, pp. 207-244.
13. Frazier, D. V. & Dixon, W. J. (2006). Third Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946–2000. *International Interactions*, 32 (4), pp. 385–408.
14. Greig, M. & Diehl, P. (2012). *International Mediation*. Cambridge: Polity Press.
15. Hopmann, P. T. (1996). *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press.
16. Jameson, J. K. (1999). Toward a Comprehensive Model for the Assessment of Intraorganizational Conflict: Developing the Framework. *International Journal of Conflict Management*, 10, pp. 27-44.
17. Jones, D. M., Bremer, S. A. & Singer, J. D. (1996). Militarized Interstate Disputes, 1816-1992: Rationale, Coding Rules, and Empirical Patterns. *Conflict Management and Peace Science*, 15 (2), pp. 163-215.
18. Kleiboer, M. (1996). Understanding Success and Failure of International Mediation. *Journal of Conflict Resolution*. 40 (2), pp. 360-389.
19. Kriesberg, L. (2005). "Nature, Dynamics, and Phases of Intractability". In: Crocker, C. A., Hampson, F. O. & Aall, P. R. (eds.). *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractable Conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 65–97.
20. Melin, M., Gartner, S. & Bercovitch, J. (2013). Fear of Rejection: The Puzzle of Unaccepted Mediation Offers in International Conflict. *Conflict Management and Peace Science*, 30 (4), pp. 354–368.
21. Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. 3rd Edition. Cambridge: Polity Press.
22. Rauchhaus, R. (2006). Asymmetric information, mediation, and conflict management. *World Politics*, 58 (2), pp. 207-241.
23. Raymond, G. and Kegley, C. (1985). Third Party Mediation and International Norms: A Test of Two Models. *Conflict Management and Peace Science*, 9 (1), pp. 33–52. In: Vuković, S. (2016). *International Multiparty Mediation and Conflict Management: Challenges of Cooperation and Coordination*. London: Routledge.
24. Rodt, A.P. (2017). "Effectiveness in operational conflict prevention: how should we measure it in EU missions and operations". In: Norvanto, E. & Dumur-Laanila, H. (2017). *Seminar Publication on Contemporary Peace Operations – From theory to practice*, FINCENT Publication Series, pp. 79-86.
25. Sheppard, B. (1984). Third Party Conflict Intervention: A Procedural Framework. *Research in Organizational Behavior*, 6, pp. 141-190.
26. Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
27. Tardy, T. (2015). CSDP in action: What contribution to international security? *Chaillot Papers*, 134, pp. 1-51.
28. Tocci, N. (2004). *Conflict Resolution in the European Neighbourhood: The Role of the EU as a Framework and as an Actor*. European University Institute Working Papers, 29.
29. Vuković, S. (2016). *International Multiparty Mediation and Conflict Management: Challenges of Cooperation and Coordination*. London: Routledge.
30. Wolff, S. & Whitman, R. G. (2012, eds.). *The European Union as a Global Conflict Manager*. London & New York: Routledge.
31. Zartman, I. W. (1981). "Explaining disengagement". In: Rubin, J. (ed.). *Dynamics of third party intervention: Kissinger in the Middle East*. New York: Praeger.
32. Zellner, W. (2016). "Conflict Management in a Confrontational Political Environment". In: Goda, S., Tytarchuk, O. & Khylo, M. (eds.). *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*. Amsterdam: IOS Press, pp. 47-53.

Levan Makhashvili

KEY TERMS AND DEFINITIONS IN CONFLICT MANAGEMENT AND INTERNATIONAL MEDIATION: LITERATURE REVIEW

Abstract

The following article reviews the academic scholarship on conflict management and mediation related terms and issues relevant for my doctoral research at the Institute for European Studies of Tbilisi State University. In particular, I study and assess the conflict management and mediation efforts of the European Union in Georgia and Moldova in 2004-2016. The following information is a part of the chapter on literature review of the doctoral thesis.

Keywords: *conflict management, mediation, mediation success*

Crisis Management

As Tardy (2015) clarifies, “[in] broad terms, crisis management is about preventing a crisis from occurring, responding to an ongoing crisis, or assisting in the consolidation of peace (or order) once the acute phase of a crisis has passed. It is not necessarily about conflict resolution” (p. 9). In other words, it includes everything from conflict prevention to conflict resolution to conflict management to peace building.

Primary feature of crisis management is its security-centered, multidimensional and complex nature. First, security “combines a traditional definition of state security (crisis management often involves reinforcing the state apparatus) with a more human security approach that establishes the link between the security of the state and that of individuals” (Tardy, 2015, p. 10). In such understanding, crisis management is primarily a security-related activity but also includes development-related agenda as an integral part of long-term and sustainable peace.

Second, based on the previous argument, crisis management covers a wide range of activities concerning “security, civilian protection, the rule of law, security sector reform, institution-building, electoral support, economic recovery and development, humanitarian assistance, human rights, good governance, demobilization and reintegration of former combatants, etc.” (Tardy, 2015, p. 11). The wide variety of issues is complemented by similarly multiple types of actors involved in the processes.

Third, the multidimensional crisis management aimed at achieving peace and security is understandably a complex process.

Conflict management

Conflict management is believed to be “an attempt by actors involved in conflict to reduce the level of hostility and generate some order in their relations” (Bercovitch & Regan, 1999, p. 3). For the purpose of this doctoral research, the EU conflict management typically is a “long-term engagement with a particular country or region, an engagement that, over time, will necessitate different conflict management policies, including military crisis management, development and humanitarian aid efforts, and mediation between conflict parties” (Wolff & Whitman, 2012, p. 5). The EU documents barely use the term ‘conflict resolution’, preferring ‘crisis management’ or ‘conflict prevention’. However, some researchers note that the EU conflict management “subsumes these two sets of policies, but also covers a third, commonly referred to as conflict settlement or resolution, that is, policies aimed at finding a compromise between parties that will allow them to address remaining and/or future disputes between

them by political or judicial means, rather than by recourse to violence” (Wolff & Whitman, 2012, p. 5). Therefore, I sometimes use these terms interchangeably, having ‘conflict management’ in mind.

Conflict management activities

There are various actions that a manager can use to make the stalemates sit around a table, discuss their differences and agree on mutually acceptable compromise, ranging from the most passive verbal statement to the most active direct military-related intervention, from minimum to maximum in terms of engagement and commitment, in terms of financial costs, relevant personnel and logistical support. In their seminal work, Frazier & Dixon (2006) identify five core forms of conflict management efforts: verbal actions, diplomatic approaches, judicial processes, administrative assistance and militaristic responses.

It goes without saying that these activities are not necessarily independent and isolated from each other. To the contrary, some scholars demonstrate that in most cases, they are interrelated and complement each other (Ramsbotham, 2011; Carneiro, Novais & Neves, 2014, pp. 15-28).

Meanwhile, the United Nations Codebook and Operational Definitions can be a useful document in better understanding the issue by identifying and defining several key concepts. If adapted from the UN to the EU, according to this code, the involvement of the European Union in conflict resolution processes in Georgia and Moldova can generally be understood in this study as an EU action aiming at ending hostilities and other violent behavior, or addressing the roots of conflict and this way resolving the problem. This may include the following activities: “fact-finding, offering of good offices, condemnation, call for action by adversaries (includes call for cease-fire, withdrawal, negotiation, etc.), mediation (includes proposing a solution, offering advice, and conciliation of differences), [humanitarian efforts,] arbitration (formal binding settlement by arbitral body), sanctions, observer group, emergency military forces”, etc. In this regard, for the purpose of this research, the EU engagement encompasses all actions and decisions of the EU institutions, its bodies and representatives attempting to end the conflict in these countries.

Mediation

Raymond & Kegley (1985, in Vuković, 2016) classify mediation “as an activity in which a third party helps the disputant to reach a voluntary agreement using facilitative methods such as agenda setting, simplification of communication, clarification of respective positions, issue ‘reconceptualization’, bargaining facilitation and support for agreement” (p. 11).

As Tocchi (2004) believes, mediation is a third-party intervention with the main goal of a mediator ‘to enhance the incentives for an agreement by altering the payoff structure of the bargain [...] by adding, denying, promising or threatening side payments to negotiations thereby increasing the prospects for a win-win agreement’ (p. 3).

The term ‘mediation’ is defined in this research, originally developed by Bercovitch (2006), “as a process of conflict management, related to, but distinct from the parties’ own negotiations, where those in conflict seek the assistance of, or accept an offer of help from, an outsider (whether an individual, an organization, a group, or a state) to change their perceptions or behavior, and to do so without resorting to physical force or invoking the authority of law” (p. 290).

This definition implies that any mediation situation includes: “(a) parties in conflict, (b) a mediator, (c) a process of mediation, and (d) the context of mediation” as essential elements for understanding “the nature, quality, and success of any mediation event” (Ramsbotham, 2011; Bercovitch, 2006, pp. 290-291).

On the basis of the mediation definition, a mediator can logically be anything and anybody from a state to an international/regional organization to a non-governmental/civil society organization to a respectable and trustworthy individual (Bercovitch & Fretter, 2004, pp. 16-17).

Mediator’s role is important, sometimes more decisively so than of the parties of conflict because amidst the political and military deadlock, mediators can ease the tension and facilitate the resolution by “[bringing] with them consciously or otherwise, ideas, knowledge, resources and interests, of their own or of the group they represent” (Bercovitch & Jackson, 2009, p. 35).

Practice of international mediation is familiar with the situation when more than one third party is involved in the process. Scholars usually call it (Crocker, 1999) and describe it as process with “sequential, simultaneous and composite involvement of more than one external actor in mediating a dispute” (Vuković, 2016, p. 39).

Mediator's mandate

Another related important term is the "mediator's mandate". It indicates "the manner in which a third party enters the dispute" and can establish initial expectation of what the mediator's activities and success is or should be (Vuković, 2016, p. 13). It is usually expected that the mediation efforts will be reflected in a long-lasting solution. However, it can be the case that mediation does not directly seek a formal resolution but can rather aim to improve and maintain the "communication channels between conflicting parties, [alleviate]... humanitarian crises and [explore]... elements that could be used for a final agreement in possible future mediation activities" (Vuković, 2016, p. 13).

Mediation Success

First thing that catches the reader's attention while talking about mediation success is that it is an abstract concept. Although there is a considerable body of work on other characteristics of conflicts and mediation (Bercovitch, 2006; Frazier & Dixon, 2009; Hopmann, 1996), there is still no clear and concrete definition of success in the field of conflict mediation. It is widely defined by using other equally elusive concepts such as fairness, justice, stability, efficiency, satisfaction, etc. But what is fairness itself? What is justice, efficiency or satisfaction? Are there measurement criteria/indicators for these concepts? It is, however, important for the development of conflict management theory and practice to have an explicit definition and unambiguous understanding of success.

It was Blair Sheppard (1984) who, as one of the first scholars of international relations trying to define the notion of success, suggested the consideration of the process and the outcome as two key aspects of mediation events. As Bercovitch (2006) further clarifies, "[the] process refers to what transpires at the mediation table, and the outcome refers to what has been achieved (or not achieved) as a result of mediation" (p. 292). Such differentiation between a success in the process and a successful outcome can indeed make the assessment of mediation more feasible.

Other scholars attempted to define success by reference to its four criteria: effectiveness, satisfaction, fairness and efficiency (Sheppard, 1984; Jameson, 1999; Bercovitch & Langley, 1993). Susskind & Cruikshank (1987) had a different understanding of mediation, considering fairness, efficiency, wisdom and stability as its most important indices. These researchers made a valuable contribution to the academic scholarship in defining these vague notions and thus aiding the understanding of the concept of mediation success.

In an attempt to avoid ambiguity and provide a better understanding, Sheppard (1984) breaks down the notion of fairness into several more observable indicators, including "levels of process neutrality, disputant control, equitability, consistency of results and consistency with accepted norms" (p. 144). Other scholars characterize fairness as "improvement of procedure and institution of precedent, access to information, opportunity for expression", etc. (Bercovitch, 2006, p. 292; Jameson, 1999; Susskind & Cruikshank, 1987).

As for participant satisfaction, it is clear that if participants are satisfied with the mediation process/outcome, their positive perception of success and therefore their commitment increases. This is directly connected to another indicator of success – stability: more the participant satisfaction in the process and/or outcome, greater the stability of the mediation process and more stable and longer-lasting the outcome. Nevertheless, as Bercovitch (2006) neatly puts it,

"party satisfaction is largely perpetual and has a very personal quality. Satisfaction is often deemed an almost emotional response to the achievement of a goal or attainment of some requirement. The sorts of goals taken into an event by those involved in conflict are personal in nature and formed by the specific configuration of their personality, environment, [values and expectations]" (p. 293).

Effectiveness is a more observable indicator of mediation, as it is "a measure of results achieved, change brought about, or behavioral transformation" (Bercovitch, 2006, p. 294; Frazier & Dixon, 2009). All in all, Bercovitch (2006) concludes that

"for mediation to be deemed successful, it must have some (positive) impact, or effect, on the conflict. Here, we are talking about such changes as moving from violent to non-violent behavior, signing an agreement, accepting a ceasefire or settlement, or agreeing to a peacekeeping/monitoring force/mission, among others. If any of these has occurred as a result of mediation, we can safely say that the mediation was effective, and thus successful. Effectiveness allows us to observe what has changed after a mediator

has entered a conflict. It is to a large extent much less subject to perceptual disagreements and more easily observable and measurable" (p. 294).

For example, Achkar, Samy & Carment (2009) believe that success in mediation is indeed not a "resolution of conflict", but... the cessation of violence and the initiation of a very long process whereby adversaries can address mutual grievances and the underlying causes of hostility" (p. 216).

Measuring the EU missions and operations, Rodt (2017) offers 4 criteria to assess their effectiveness in operational conflict prevention. She argues that "effectiveness is when a mission/operation achieves its purpose in an appropriate manner when seen from the perspective of the intervener as well as the conflict in which it intervenes (at least in part) to prevent (further) violent conflict" (p. 79). Her framework of effectiveness in operation conflict prevention takes into consideration the fulfilment of politico-strategic goals and key operational objectives (internal goal attainment); timeliness, efficiency and cost-effectiveness of implementation (internal appropriateness); prevention of initiation, continuation, diffusion, escalation and intensification of (further) violent conflict (external goal attainment); and proportional prevention – positive, meaningful and sustainable contribution made by necessary and sufficient means (external appropriateness).

Efficiency is another criterion of successes that needs our particular attention. It aims at the procedural and temporal dimension of conflict management and "addresses such issues as the cost of conflict management, resources devoted to it, timeliness and disruptiveness of the undertaking" (Bercovitch, 2006, p. 295). Talking about efficiency, Susskind & Cruikshank (1987) imply that a "fair agreement is not acceptable if it takes an inordinately long time to achieve or if it costs several times what it should have" (p. 22).

So far, the discussion has been on the situations when agreement has been achieved or changes have been witnessed in the conflict situation as a result of the mediation process. That is a relatively easier state of affairs, because there is something that conflict parties or impartial scholars can observe and measure. Indeed, in this case there can be either a signed agreement (success) or an absence of a signed agreement (failure). Other mid-processes, such as acceptance of mediation or implementation of the signed document, have no room in this strict success-failure dichotomy.

Nevertheless, there are often more options between these two extremes. Indeed, there are more complicated scenarios with no agreement and no change (Melin, 2013). In such cases, what mid-achievement can be labeled as success? For this reason, researchers often consider several notions that are helpful in identifying a wider array of mediation success: settlement, management, resolution and transformation.

Although all are useful terms in general, two of them can have particular importance for this research (management was discussed above in detail). In particular, as Bercovitch (2006) clarifies, a "settlement takes place when conflict-generating behavior (most notably of the damaging or destructive kind) is neutralized, dampened, reduced, or eliminated", while "[resolution]... occurs when the root causes of a conflict are addressed, thus negating the threat of further conflict-generating behavior" (pp. 295-296). Settlement may entail elements of enforcement, while resolution does not. Settlement outcome can be negotiated or imposed (Jones, Bremer & Singer, 1996), while resolution can be negotiated and not imposed. Primarily, settlement addresses the conflict's symptoms, expressions, signs, while resolution targets its causes and roots. Settlement cannot and is not designed to eliminate the need of the parties to re-visit the conflict, while real successfulness of resolution can be assessed with this criterion. Most scholars acknowledge that settlement can be more effective in "value-added disputes, small-scale, interpersonal or group conflicts", while resolution can be well-served for "interest-based disputes, large-scale, complex, international conflicts" (Bercovitch, 2006, pp. 295-296; 1984).

Referring to different theories of international relations, the above-mentioned characterization of settlement vs resolution dichotomy evidently indicates the ground upon which to build a clear understanding of mediation success. On the one hand, if scholars belong to a neo-liberal school of thought, their assessment criteria would be focused primarily on a reduction or elimination of violence and conflict-generating behavior because a full-fledge conflict resolution is not feasible due to structural arrangements and prevailing rules of a 'system defined by power politic behavior' (Bercovitch & Houston, 1996). Or as Bercovitch (2006) precisely puts it, "conflict itself is natural, unavoidable, and unlikely to be resolved [in such kind of system] and, hence, success is best judged as the ability to avert, or end, the damaging aspects of conflict" (p. 296). In other words, if a mediator aims at conflict settlement or studies effectiveness of this process, settlement can be reckoned as a successful mediation outcome.

However, on the other hand, if scholars belong to a school of idealistic theories of international relations, they would argue that

“the possibilities of transformation and the malleability of all social situations in international relations may have more exacting requirements. If conflict is perceived as an aberration of sorts, born out of structural discrepancies, rather than as part of the natural order of things, one is more likely to consider comprehensive resolution possible, and, hence, the prime indicator of mediation success” (Bercovitch, 2006, p. 296).

Researchers investigating such cases would qualify the conflict settlement as a failure or rather an insufficient success of a mediator to manage the conflict, “leaving conflict to smolder beneath the surface before erupting again” (Burton, 1987, p. 32).

Few would argue that resolution is not a better option leaving less room for re-eruption of violent behavior. Nevertheless, in the real world, taking into consideration the protracted destruction and hostilities, vested interests and political short-termism of adversaries and strategic players, resources invested by these actors, and many other factors, successful resolution is a rare phenomenon (Zellner, 2016). For this reason, in situations where resolution is not feasible or realistic, academic scholarship often deems settlement the only feasibly successful result.

Another interesting dimension in assessing the mediation success is offered by Kriesberg (2005) in his seminal work. The author explains that “mediation success is best understood as a significant (or even essential) contribution to de-escalation of conflict, movement towards an acceptable agreement or reconciliation, under the prevailing conditions” (p. 20). This dynamic process entails several stages. During the first stage, mediator tries to bring the conflicting parties to the table (i.e. acceptance of mediation). Information about the conflict as well as the interests of the respective sides is critically important for a mediator who in turn can use it to change the expectations and increase the attractiveness of the peaceful and negotiated alternatives (Rauchhaus, 2006). For this reason, “the first degree of success in international mediation is reflected in the mediator’s ability to transform conflictual relations and de-escalate the conflict by getting the parties to the table” (Vuković, 2016, p. 35).

The second stage can be that of absence/presence of formal agreement. It can be presumed that the EU had success in achieving a ceasefire agreement between Russia and Georgia in 2008 and mini-successes in the Geneva discussions, like the establishment of Incident Prevention and Reaction Mechanism, locking parties to the negotiation table, etc. But if we analyze it deeper (in terms of their implementation and daily functioning), these accomplishments can be questioned. Furthermore, academically speaking, several researchers do not even label a ceasefire agreement as a success at all because it is the least comprehensive agreement and “while [it is] the simplest form of agreement to achieve, [it is] the easiest to break” (Greig & Diehl, 2012, p. 105; Vuković, 2016, p. 36).

Choice of Mediation

Mediation can be differentiated from negotiations. Bercovitch (2011) argues that

“[the] key differences between the two methods relate to the additional resources and expanded relationships and communication possibilities that a mediator brings to the conflict management” (p. 154).

Various studies have demonstrated that negotiation is an important tool in the conflict resolution, especially when these conflicts are not complicated, highly intensive and the parties are asymmetric in power. In contrast, mediation is used more often “in disputes characterized by high complexity, high intensity, long duration, unequal and fractionated parties, and where the willingness of the parties to settle peacefully is in doubt” (Bercovitch & Jackson, 2001, p. 59). Indeed, many influential scholars consider that as long as a “disparity [i.e. a rough power parity between the parties] will dispose the stronger party to reject negotiation in the first place, or at least resist a compromise”, mediation (rather than a two-sided negotiation) can best serve this kind of asymmetric disputes (Zartman, 1981; Kleiboer, 1996).

Moreover, the research data demonstrates that more the power disparity between the conflicting sides, more chances for the mediation to occur (Bercovitch & Jackson, 2001, pp. 70-71). Similarly, more the difference between the “identity and power capabilities” of the belligerents, less possibility for direct negotiations (Bercovitch & Houston, 1996, p. 21; Kleiboer, 1996). Rationale behind the ‘identity capability’ argument is simple: “when parties to a conflict do not share either the same political system or the same set of cultural norms and values, negotiation becomes very difficult indeed. This is because - shared norms and sociopolitical similarity minimize misperception and facilitate a successful conclusion to the conflict” (Bercovitch & Houston 1996, p. 21).

Conclusion

This article was dedicated to essential aspects of the existing body of academic literature in the field of conflict management and international mediation. In particular, it examined crisis management, conflict management, mediation, mediator's mandate, mediation success and choice of mediation as key terms and definitions to comprehensively understand my doctoral study and effectively link it to existing knowledge.

References

1. Achkar, S., Samy, Y. & Carment, D. (2009). "Protracted conflict and crisis mediation: a contingency approach". In Bercovitch, J. & Gartner, S. (eds.). *International Conflict Mediation: New Approaches and Findings*. NYC: Routledge, pp. 216-239.
2. Bercovitch, J. (2011). *Theory and Practice of International Mediation: Selected essays*. London: Routledge.
3. Bercovitch, J. (2006). Mediation Success or Failure: A Search For the Elusive Criteria. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 7, pp. 289-302.
4. Bercovitch, J. & Fretter, J. (2004). *Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003*. Washington: CQ Press.
5. Bercovitch, J. & Jackson, R. (2009). *Conflict Resolution in the Twenty First Century: Principles, Methods and Approaches*. Ann Arbor: Michigan University Press.
6. Bercovitch, J. & Jackson, R. (2001). Negotiation or Mediation? An Exploration of Factors Affecting the Choice of Conflict Management in International Conflict. *Negotiation Journal*, 17 (1), pp. 59-77.
7. Bercovitch, J. & Houston, A. (1996). "The study of international mediation: Theoretical issues and empirical evidence". In: Bercovitch, J. (ed.). *Resolving international conflicts: The theory and practice of mediation*. Boulder: Lynne Rienner.
8. Bercovitch, J. & Langley, J. (1993). The nature of the dispute and the effectiveness of international mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 37, pp. 670-691.
9. Bercovitch, J. & Regan, P. (1999). The Structure of International Conflict Management: An Analysis of the Effects on Interactability and Mediation. *International Journal of Peace Studies*, 4 (1), pp. 1-14.
10. Burton, J. (1987). *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD & London: University Press of America.
11. Carneiro, D., Novais, P. & Neves, J. (2014). *Conflict Resolution and its Context: From the Analysis of Behavioural Patterns to Efficient Decision-Making*. London: Springer.
12. Crocker, C. A. (1999). "Peacemaking in Southern Africa: The Namibia-Angola Settlement of 1988". In: Crocker, C.A., Hampson, F.O. & Aall, P. (eds.). *Herding cats: Multiparty mediation in a complex world*. Washington, D.C.: United State Institute of Peace Press, pp. 207-244.
13. Frazier, D. V. & Dixon, W. J. (2006). Third Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946–2000. *International Interactions*, 32 (4), pp. 385–408.
14. Greig, M. & Diehl, P. (2012). *International Mediation*. Cambridge: Polity Press.
15. Hopmann, P. T. (1996). *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press.
16. Jameson, J. K. (1999). Toward a Comprehensive Model for the Assessment of Intraorganizational Conflict: Developing the Framework. *International Journal of Conflict Management*, 10, pp. 27-44.
17. Jones, D. M., Bremer, S. A. & Singer, J. D. (1996). Militarized Interstate Disputes, 1816-1992: Rationale, Coding Rules, and Empirical Patterns. *Conflict Management and Peace Science*, 15 (2), pp. 163-215.
18. Kleiboer, M. (1996). Understanding Success and Failure of International Mediation. *Journal of Conflict Resolution*. 40 (2), pp. 360-389.
19. Kriesberg, L. (2005). "Nature, Dynamics, and Phases of Intractability". In: Crocker, C. A., Hampson, F. O. & Aall, P. R. (eds.). *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractable Conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 65–97.

20. Melin, M., Gartner, S. & Bercovitch, J. (2013). Fear of Rejection: The Puzzle of Unaccepted Mediation Offers in International Conflict. *Conflict Management and Peace Science*, 30 (4), pp. 354–368.
21. Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. 3rd Edition. Cambridge: Polity Press.
22. Rauchhaus, R. (2006). Asymmetric information, mediation, and conflict management. *World Politics*, 58 (2), pp. 207-241.
23. Raymond, G. and Kegley, C. (1985). Third Party Mediation and International Norms: A Test of Two Models. *Conflict Management and Peace Science*, 9 (1), pp. 33–52. In: Vuković, S. (2016). *International Multiparty Mediation and Conflict Management: Challenges of Cooperation and Coordination*. London: Routledge.
24. Rodt, A.P. (2017). “Effectiveness in operational conflict prevention: how should we measure it in EU missions and operations”. In: Norvanto, E. & Dumur-Laanila, H. (2017). *Seminar Publication on Contemporary Peace Operations – From theory to practice*, FINCENT Publication Series, pp. 79-86.
25. Sheppard, B. (1984). Third Party Conflict Intervention: A Procedural Framework. *Research in Organizational Behavior*, 6, pp. 141-190.
26. Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
27. Tardy, T. (2015). CSDP in action: What contribution to international security? *Chaillot Papers*, 134, pp. 1-51.
28. Tocci, N. (2004). Conflict Resolution in the European Neighbourhood: The Role of the EU as a Framework and as an Actor. *European University Institute Working Papers*, 29.
29. Vuković, S. (2016). *International Multiparty Mediation and Conflict Management: Challenges of Cooperation and Coordination*. London: Routledge.
30. Wolff, S. & Whitman, R. G. (2012, eds.). *The European Union as a Global Conflict Manager*. London & New York: Routledge.
31. Zartman, I. W. (1981). “Explaining disengagement”. In: Rubin, J. (ed.). *Dynamics of third party intervention: Kissinger in the Middle East*. New York: Praeger.
32. Zellner, W. (2016). “Conflict Management in a Confrontational Political Environment”. In: Goda, S., Tytarchuk, O. & Khyenko, M. (eds.). *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*. Amsterdam: IOS Press, pp. 47-53.

თამარ ქოჩორაძე

საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო გეგმა ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის პირისპირ

აბსტრაქტი

ცოტა ხნის წინ საქართველოს მთავრობამ წარადგინა ახალი სამშვიდობო ინიციატივა „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“, რომელიც ეხება ახალ სავაჭრო, საგანმანათლებლო და სერვისებთან დაკავშირებულ შესაძლებლობებს საქართველოს რეგიონების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის. ამ ნაშრომის მიზანია სამშვიდობო გეგმის ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მთავარი მიმართულებების პირისპირ განხილვა, იმისთვის, რომ დადგინდეს ეს ორი რამდენად ახლოს ან შორს დგას ერთმანეთისგან. ვიდავებ, რომ ამ ახალი ნაბიჯით საქართველოს და ევროკავშირის პოლიტიკა ერთმანეთთან მჭიდრო თანხვედრაში მოვიდა და სამშვიდობო ინიციატივამ რეალურად მოახდინა ევროკავშირის ამ დრომდე თეორიული მიდგომების მატერიალიზება. ნაშრომი აანალიზებს, რატომ უნდა გამოიყენოს ევროკავშირმა საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო ინიციატივა, როგორც გზამკვლევი საქართველოს რეგიონებთან აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან საკუთარი ჩართულობისთვის.

საკვანძო სიტყვები: მშვიდობა, კონფლიქტი, აფხაზეთი, სამხრეთ ოსეთი, ევროკავშირი.

შესავალი

ერთის მხრივ, ოკუპირებულ ტერიტორიებთან საქართველოს მთავრობის ჩართულობისა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის არალიარებისა და საქართველოს რეგიონებთან აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან ჩართულობის პოლიტიკა, ფაქტიურად ერთდროულად სხვადასხვა წარმოშობის მიუხედავად¹, აგრძელებენ პარალელურ რეჟიმში მოქმედებას, აქტორები გრძნობენ რა თავს გაცილებით უფრო კომფორტულად, როდესაც ხდება მათი განსხვავებული ბუნების ხაზგასმა და გახსენება. მართალია, ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებამ პირველად ახსენა მხარეების „ურთიერთხელშემწყობი არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკა“², მის განსახორციელებლად შექმნილმა ასოცირების დღის წესრიგმა რეალურად აქცენტი გააკეთა აღნიშნული ორი პოლიტიკის ავტონომიურ რეჟიმში მოქმედების საჭიროებასა და ინტერესზე, თუმცა დათანხმდა ამ ორს შორის თანამშრომლობას³. შერიგებისა და ჩართულობის პოლიტიკის ფარგლებში, 2018 წლის 4 აპრილს

¹ საქართველოს მთავრობამ N107 დადგენილებით მიიღო „სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ: ჩართულობა თანამშრომლობის გზით“ 2010 წლის 27 იანვარს; ევროკავშირის პოლიტიკის და უსაფრთხოების კომიტეტმა მხარი დაუჭირა „ევროკავშირის არალიარების და ჩართულობის პოლიტიკას აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან“ 2009 წლის დეკემბერში.

² ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის, მუხლი 9.2, Official Journal of the European Union, 261/4, 30.8.2014

³ კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარება – მოკლევადიანი პრიორიტეტები, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი, European Commission, Brussels, 20.11.2017; კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარება, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგი, European Commission, Brussels, 22.07.2013

საქართველოს მთავრობა გამოვიდა ახალი სამშვიდობო ინიციატივით სახელწოდებით „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“⁴ (შემდგომში სამშვიდობო ინიციატივა), რითაც წარადგინა ახლებური მიდგომა და ხედვები შერიგების, ჩართულობის და კონფლიქტის ტრანსფორმაციის მიმართულებით. აღნიშნულის მიღწევა მოაზრებულია გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობის ნახალისების, საქართველოს რეგიონების აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის განათლების შესაძლებლობების გაზრდისა და მათთვის სახელმწიფოს შიგნით სხვადასხვა სერვისების შეთავაზებისთვის ახალი მექანიზმების და საშუალებების გამოყენებით⁵.

სამშვიდობო ინიციატივა განსაზღვრავს მოქმედებისა და ჩართულობის ახალ ჩარჩოს ყველა დაინტერესებული აქტორისთვის - საქართველოს მთავრობის, საერთაშორისო და სამოქალაქო საზოგადოების, ასევე გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობისთვის. ამ მხრივ უნიკალური არის სწორედ ის, რომ ადრე მიღებული ჩართულობის სტრატეგიით გათვალისწინებული ჰუმანიტარული განზომილებების მიღმა, ჩნდება ვაჭრობისა და ეკონომიკური ურთიერთობების საკმაოდ სენსიტიურ და ნინააღმდეგობრივ სფეროში მოქმედების შესაძლებლობები, ამასთან, ყველა სათანადო მხარეს შორის პირდაპირი დიალოგისა და თანამშრომლობისთვის მზადყოფნის კიდევ ერთხელ დაფიქსირებით. დეპოლიტიზირებული მიდგომებისა და სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტების გამოყენების პრინციპების მკაცრად დაცვის მიუხედავად⁶, აღნიშნული გარდაუვლად გულისხმობს დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან კომუნიკაციის და კონტაქტის დამატებითი არსების გაჩენას და როგორც შიდა, ისე საერთაშორისო ჩართულობის სფეროს გაფართოებას.

საერთაშორისო საზოგადოებისთვის დიდი ხანია ცნობილია ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის სტრატეგიის მთავარი მიმართულებები, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობას არასდროს მიუღია მის განხორციელებასთან დაკავშირებული რაიმე პოლიტიკის დოკუმენტი ან კონკრეტული ჩარჩო⁷ და პოლიტიკა მეტწილად რჩება თეორიის დონეზე⁸. ევროკავშირის მოქმედების მთავარ მიმართულებას შეადგენს საქართველოს სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის ურყევი მხარდაჭერა და მისი რეგიონების აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის არალიარება ფართო პოლიტიკური და ფინანსური ჩართულობის, საერთაშორისო ორგანიზაციების მეშვეობით სხვადასხვა სფეროში უნარ-ჩვევების განვითარებისთვის დახმარების მიწოდების, ასევე ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ყველა დონეზე არაფორმალური ურთიერთობების შენარჩუნებისა და განვითარების ფონზე.

საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში საზოგადოებებთან ჩართულობის საჭიროება წარმოადგენს ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკის საერთო მიზანს და ხედვას, თუმცა ჩართულობის კონკრეტული საშუალებების, მექანიზმების და ზღვარის თვალსაზრისით აღნიშნული ორი პოლიტიკა ყოველთვის ცალ-ცალკე არსებობდა. იმგვარ სფეროებთან შეხებისას, რასაც ჩვეულებრივ თან სდევს, ან რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს ე.წ. სახელმწიფოს მშენებლობის აღქმა, მიდგომა ყოველთვის უფრო ფრთხილი და წინდახედული იყო.

აღნიშნული ნაშრომი მიზნად ისახავს საქართველოს მთავრობის ახალი სამშვიდობო ინიციატივის განხილვას ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის პრიზმაში, იმისთვის, რომ დადგინდეს საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯების შედეგად რამდენად დაახლოვდა ან დაშორდა ერთმანეთს ჩართულობის ორი პოლიტიკა, ასევე გაირკვეს მათ შორის ურთიერთქმედება.

სტატუსის საკითხის გვერდზე გადაღება

საქართველოს მთავრობის სამშვიდობო ინიციატივა ეფუძნება იმ პრინციპს, რომ მოკლე და საშუალო ვადაში კონფლიქტთან დაკავშირებული საკითხების გადაჭრა რთული იქნება, თუ მათ განვიხილავთ საქართველოს სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის მკაცრი გადმოსახედიდან. შეურიგებე-

⁴ ხელმისაწვდომია აქ: <http://smr.gov.ge/FileList.aspx?ID=97>

⁵ იგივე

⁶ იგივე

⁷ Tamar Kochoradze, The Challenges of the EU's Policy of Non-recognition and Engagement, Georgian Journal for European Studies, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, No. 1, 2015.

⁸ Sebastian Relitz, De facto states in the European Neighborhood: Between Russian domination and European (dis)engagement. The case of Abkhazia, EURINT 2016, ISSN 2393-2384.

ლი პოზიციების და კონფლიქტის გრძელვადიანი მშვიდობიანი მოგვარებისთვის სჭირო არახელსაყრელი პოლიტიკური გარემოს პირობებში, არსებობს მიდგომა, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა არ უნდა იყოს ამ ვითარების მძევალი⁹ და ისინი არ უნდა მივატოვოთ ყოველდღიურ ტანჯვაში. პირიქით, საჭიროა დეპოლიტიზირებული მიდგომების და სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტების შემუშავება იმისთვის, რომ საქართველოს სხვა მოქალაქეების მსგავსად, მათთვის ხელმისაწვდომი იყოს იგივე სერვისები და შესაძლებლობები. სამშვიდობო ინიციატივის შესაბამის აზრებში ვკითხულობთ:

„მთელი რიგი საკითხების გადაჭრა შესაძლებელია პოლიტიზების გარეშე, ჰუმანიტარული პრინციპების გათვალისწინებით და ზოგიერთ შემთხვევაში – დეპოლიტიზირებული/სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტებისა და ფორმატების გამოყენებით. ამასთან, ჰუმანიტარული და შერიგების ამოცანების გათვალისწინებით სტატუს-ნეიტრალური ინსტრუმენტების გამოყენება არ ნიშნავს „სტატუს-ინდიფერენტულობას“ ან სტატუსის საკითხის გადახედვას, არამედ კონკრეტული ჰუმანიტარული ამოცანის შესრულებისას, საკითხების დეპოლიტიზაციას სტატუსის თემასთან შეხების გარეშე. ეს მიდგომა გაზიარებულ უნდა იქნეს ყველა ჩართული აქტორის მიერ.“

ამგვარად, ხდება სტატუსის საკითხის გვერდზე გადადება კონკრეტული ამოცანების მისაღწევად, როგორც არის, მაგალითად, გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობის შესაძლებლობები ან აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მიღებული უმაღლესი განათლების აღიარება, ან თუნდაც ადგილობრივი მოსახლეობის მფლობელობაში არსებული უკანონო დოკუმენტების საფუძველზე ზოგიერთი სამოქალაქო აქტის გაცემა. თუმცა, აღნიშნული მიზნებისთვის ინიციატივით გათვალისწინებული სპეციფიური ინსტრუმენტები ისეა შექმნილი, რომ ზიანი არ მიადგეს ქვეყნის სუვერენიტეტს და ტერიტორიული მთლიანობას და საფრთხე არ შეექმნას საერთაშორისო საზოგადოების არაღიარების პოლიტიკას, კერძოდ:

სამშვიდობო ინიციატივა ითვალისწინებს საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში ლეგიტიმურად მცხოვრები და საქართველოს ან სხვა კანონიერი მოქალაქეობის არმქონე პირის იდენტიფიცირებას და რეგისტრაციას პირადი ნომრით. ამ მექანიზმით შესაძლებელია პირის ქვეყნის შიდა სისტემაში იდენტიფიცირება რაიმე ფორმალური იურიდიული სტატუსის გარეშე და მისთვის ყველა საჭირო სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების მიცემა, რაც მარტივად ხელმისაწვდომია საქართველოს ან/და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის. ამგვარი მიდგომა საშუალებას აძლევს აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეს დააფუძნოს კომპანია, ჩაერთოს ეკონომიკურ ტრანზაქციებში, შევიდეს უნივერსიტეტში, ა.შ., ანუ სარგებელი მიიღოს თუნდაც „უცხო ქვეყნის“ სოციალურ-ეკონომიკური სისტემისგან ისე, რომ არ მოხდეს მისი აღნიშნულ სისტემასთან პოლიტიკური მიკუთვნება მოქალაქეობის ან სხვა რაიმე ფორმალური ბმით. უფრო მეტიც, რეგისტრაციის მიზნებისთვის გამოიყენოს ხელთ არსებული დოკუმენტები - ე.წ. აფხაზური/ოსური პასპორტები და შედეგად, სახის შენარჩუნებისთვის იქონიოს ძლიერი არგუმენტი ადგილობრივი ხელისუფლების ან შესაძლო თავდასხმის წინააღმდეგ. საქართველოსთვის, საკუთარ რეგიონებში ლეგიტიმურად მცხოვრები პირის შიდა სისტემაში რეგისტრაცია ვერ იქნება სუვერენიტეტისთვის საფრთხის შემქმნელი, რადგან პოლიტიკური თვალსაზრისით ამგვარი პირები, ხელთ არსებული დოკუმენტების მიუხედავად, საქართველოს მოქალაქეებად ითვლებიან. აღნიშნული დოკუმენტები გამოიყენება მხოლოდ ლეგიტიმურად ცხოვრების ფაქტის დასადასტურებლად, მათი აღიარების ან კანონიერების განხილვის საჭიროების გარეშე. ამგვარად, აღიარების სამართლებრივ საფრთხეებს ადგილი არ აქვთ.

იგივე მიდგომა გამოიყენება აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებთათვის ლეგალური დოკუმენტის მიცემისას დანარჩენ ქვეყანაში ან საზღვარგარეთ სწავლის გასაგრძელებლად. აღნიშნულ ერთეულებში საგანმანათლებლო დაწესებულებების უუნარობა გაცვენ საერთაშორისოდ აღიარებული საგანმანათლებლო დოკუმენტები, ადგილობრივ ახალგაზრდობას შეზღუდულ სივრცეს უტოვებს შემდგომი სწავლისა და ხარისხიანი განათლების მისაღებად. ვინაიდან საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო სტრუქტურებისადმი მიმართვა ადგილობრივ გარემოში სადაო და პრობლემატურია, სამშვიდობო ინიციატივამ შესაძლებელი გახადა განცხადების შეტანა და საერთაშორისოდ აღიარებული საგანმანათლებლო დოკუმენტის მიღება საერთაშორისო ორგანიზაციის მეშვეობით და ამ პროცესიდან მოხსნა რაიმე სახის მოქალაქეობის ქონის საჭიროება. ამ გზით შესაძლებელი გახდა ერთმანეთის სტატუსების ფორმალური აღიარების თავიდან აცილება.

⁹ სამშვიდობო პოლიტიკის 8 ამოცანა, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი, ხელმისაწვდომია აქ: <http://smr.gov.ge/DetailsPage.aspx?ID=91>

სამშვიდობო ინიციატივის ეს კონკრეტული მექანიზმები აჩვენებს, თუ როგორ ხდება პრაქტიკაში სტატუსის საკითხის გვერდზე გადადება, როდესაც ადგილი აქვს ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ გარკვეული სერვისების მიღებას. რა თქმა უნდა, მიზანი და მონოდებაც მეორე მხარის მიმართ არის ჰქონდეთ იგივე ხედვა და მიდგომა, რომ არ მოხდეს ამგვარი მიღებისთვის ხელის შეშლა ან მთლიანი პროცესის შეფერხება პოლიტიზაციის გზით.

ევროკავშირის პოლიტიკა ეხება არალიარებას, თუმცა ეფუძნება ჩართულობას, რომელიც სწორედ გულისხმობს ამ ერთეულებში სხვადასხვა შესაძლებლობების მინოდებას არალიარების მტკიცე და განუხრელი პოზიციისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე. ევროკავშირის სტრატეგიული ინტერესია ცენტრალური აქტორი იყოს საქართველოში კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებაში¹⁰, თუმცა არ დათმოს მისი ტერიტორიული მთლიანობა¹¹. ამგვარად, ევროკავშირი იჭერს იმავე პოზიციას - გვერდზე დებს სტატუსის საკითხს, როდესაც საქმე ეხება ჩართულობას, სხვადასხვა პროგრამებისა და პროექტების დაფინანსებას და განხორციელებას, თუმცა სხვადასხვა საერთაშორისო ფორმატების ან სხვა აქტორებთან დიალოგის ფარგლებში, კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებას ინარჩუნებს დღის წესრიგის მთავარ საკითხად¹². მიუხედავად იმისა, რომ მარტივი არ არის, ამ გზით ევროკავშირი ცდილობს დააბალანსოს მისი პოლიტიკის ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულება და უზრუნველყოს, რომ ერთმა მეორე არ დააზიანოს.

გამოყენებული ტერმინოლოგია

მიუხედავად აშკარა მცდელობისა დოკუმენტები მიმზიდველი ყოფილიყო მეორე მხარისთვის, ხოლო ჩართულობის ინსტრუმენტები მაქსიმალურად სტატუს-ნეიტრალური, 2010 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულმა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან ჩართულობის სტრატეგიამ და სამოქმედო გეგმამ ვერ მოახერხა რუსეთის ფედერაციის მიერ ამ ტერიტორიების ოკუპაციისაზე ძლიერი მინიშნების თავიდან აცილება. თავად სტრატეგიის სახელწოდებაც მიუთითებს, რომ ეს არის სტრატეგია „ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ“. მართალია, ამგვარი ტერმინოლოგიის გამოყენების მიზანშეწონილობამ მწვავე დებატები გამოიწვია, თუმცა 2008 წელს რუსეთ-საქართველოს ომიდან ორი წლის გასვლა საკმარისი დრო არ იყო ახლად დამკვიდრებული ტერმინების განმტკიცების საჭიროების უგულვებლყოფისთვის, თუნდაც მეორე მხარის მიერ დოკუმენტის მიმღების ხათრით.

ომიდან ათი წლის შემდეგ ვითარება უფრო ხელსაყრელი აღმოჩნდა მეტად მოქნილი მოქმედებისათვის. რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის ფაქტის და ტერმინის საერთაშორისო საზოგადოების მიერ უფრო ძლიერმა აღიარებამ¹³ შესაძლებლობა მისცა საქართველოს ხელისუფლებას მეტი პრაგმატიზმი გამოეჩინა და გამოტანილი დასკვნები გაენალიზებინა. 2010 წელს დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებმა, სწორედ, ტერმინოლოგია გამოიყენეს ჩართულობის შესაძლებლობებზე უარის თქმის ფორმალურ მიზეზად¹⁴. რა თქმა უნდა, არ არსებობდა მეორე მხარისთვის იმავე მარტივი მიზეზის მიცემის სურვილი და რაციონალურობა. შედეგად, სამშვიდობო ინიციატივამ მთლიან დოკუმენტში შეინარჩუნა სტატუს-ნეიტრალური ტერმინოლოგია. ის არ საუბრობს ქვეყნის სუვერენიტეტის და ტერიტორიული მთლიანობის შესახებ, ასევე არ ეხება ოკუპაციას ან ამ ტერიტორიებზე საქართველოს მიერ რაიმე ხელისუფლების განხორციელებას. ნაცვლად ამისა, ერთეულები მარტივად მოხსენიებულია როგორც „აფხაზეთი და ცხინვალის რეგიონი/სამხრეთ ოსეთი“. ასევე გამოყენებულია სხვა სტატუს-ნეიტრალური ტერმინები, როგორც არის, მაგალითად, „გამყოფი ხაზი“. ამგვარად, ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების ან

¹⁰ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the conflict in Georgia, Strasbourg, 12 June 2018.

¹¹ Sabine Fisher, The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, European Institute for Security Studies, Brussels, 1-2 December 2010.

¹² ასოცირების დღის წესრიგი, სქოლიო 3.

¹³ European Parliament resolution on Georgian occupied territories 10 years after the Russian invasion, 2018/2741(RSP); European Parliament resolution on the "Conclusion of the Association agreement with Georgia" 18 December 2014; Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 2087, January 26, 2016; OSCE Parliamentary Assembly resolution on the conflict in Georgia, July 2016; NATO Parliamentary Assembly resolution 417 on NATO reassurance and support to partners, November 24, 2014; NATO Secretary General's Annual Report 2015; etc.

¹⁴ Liana Kvarchelia, Georgian policy on Abkhazia: strategy or tactic?, International Alert, The De-Isolation of Abkhazia, April 2011; Sokhumi Slams Tbilisi's Strategy Paper, Civil.ge, 03.02.2010.

ხარისხიან განათლებაზე წვდომის უზრუნველსაყოფად, სამშვიდობო ინიციატივა ცდილობს აქცენტი გააკეთოს მათთვის სერვისებისა და შესაძლებლობების შეთავაზებაზე, ქვეყნის ზოგადი მიზნებისა და პოლიტიკის შესახებ ზედმეტი ფილოსოფიის გარეშე.

ევროკავშირი დიდი ხანია ერიდება საქართველოს რეგიონებთან აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან დაკავშირებულ საკუთარ დოკუმენტებში ტერმინი „ოკუპაციის“ მოხსენიებას და უპირატესობას ანიჭებს უფრო სტატუს-ნეიტრალური ოფციების გამოყენებას. ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების მიღების შემდეგაც კი, რომელმაც ნათლად განსაზღვრა ევროკავშირის ოფიციალური პოზიცია, ევროკომისიამ გააგრძელა სხვადასხვა პროგრამულ დოკუმენტებში ტერმინის „გამოყოფილი რეგიონები“ გამოყენება. ზოგიერთი ამტკიცებს, რომ ამგვარი მიდგომა უფრო ხელსაყრელია ევროკავშირისთვის, რადგან ჩართულობისთვის მეტ მოქნილობას აძლევს¹⁵, ხოლო სხვები მიიჩნევენ, რომ მიზეზი არის ევროკავშირის სურვილი უარი არ თქვას აფხაზი და ოსი ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების სასარგებლო როლზე¹⁶, რომელთა ჩართულობაც ევროკავშირის არალიარების და ჩართულობის პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიმართულებას წარმოადგენს. ნებისმიერ შემთხვევაში, აშკარაა, რომ ევროკავშირს აქვს ნეიტრალური მოთამაშის პოზიციის დაკავების და შენარჩუნების, ჩართულობის გაგრძელების და ისეთი ნაბიჯების არგადადგმის ინტერესი, რამაც შეიძლება მის ჩართულობას საფრთხე შეუქმნას. ნეიტრალური ტერმინოლოგიის გამოყენება, სწორედ, ამ ძალისხმევის ნაწილია.

კონტაქტი დე-ფაქტო ხელისუფლებასთან

კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისთვის ევროკავშირი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს დე ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ყველა დონეზე, ასევე ადგილობრივ საზოგადოებასთან კომუნიკაციას. რეალურად, ჩართულობის მიმართულება განხილულია, სწორედ, საქართველოს ორ ერთეულში კონტაქტების განვითარების კუთხით, იმისთვის, რომ ევროკავშირს გააჩნდეს ზენოლისა და გავლენის მოხდენის ხელშესახები საშუალებები¹⁷. ეს ასევე მნიშვნელოვნად მიიჩნევა ადგილზე ნეგატიურ წარატივსა და პროპაგანდაზე ზემოქმედებისთვის.

ევროკავშირი საკუთარ ხილვადობას ზრდის სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მეშვეობით განხორციელებული პროგრამებისა და პროექტების საფუძველზე. აღნიშნული მოიცავს სამოქალაქო საზოგადოების უნარ-ჩვევების გაძლიერებას (Civil Society Facility Instrument)¹⁸, სოფლის მეურნეობის განვითარებას (European Neighborhood Program for Agriculture and Rural Development - ENPARD)¹⁹, ნდობის აღდგენის ხელშეწყობას ადგილობრივი ორგანიზაციებისათვის გრანტების გაცემის გზით (Confidence Building Early Response Mechanism - COBERM)²⁰, საერთაშორისო ორგანიზაციების სხვადასხვა პროექტების დაფინანსებას, რომლებიც მოიცავს უსაფრთხოების, განათლების, დიალოგის, თანამშრომლობის და ა.შ. სფეროებს. თითოეული ამ ჩართულობის მიზანია ევროკავშირის ხილვადობის გაზრდა და პროექტების ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად გულისხმობს დე ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან სხვადასხვა დონეზე კონტაქტის დამყარებას. ევროკავშირის დელეგაციის წარმომადგენლები რეგულარულ ვიზიტებს ახორციელებენ აფხაზეთის რეგიონში და ზედამხედველობას უწევენ პროექტებით გათვალისწინებულ აქტივობებს, რაც ასევე უცილობლად გულისხმობს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კონტაქტს.

ამგვარი კონტაქტები კიდევ უფრო თვალსაჩინოა, როდესაც საქმე ეხება დღის წესრიგში არსებულ პოლიტიკურ საკითხებს. 2008 წელს რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგების აღმოფხვრისაკენ მიმართული შენევის საერთაშორისო დისკუსიები შესაძლებლობას აძლევს თანა-თავმჯდომარეებს, სადაც ევროკავშირის სპეციალურ წარმომადგენელს სამხრეთ კავკასიაში და საქართველოში კრიზისის საკითხებში განსაკუთრებული როლი უჭირავს, რეგულარულად ჩავიდნენ საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში და შენევის მოლაპარაკებებში ჩართულ დე-ფაქტო ხელისუფლე-

¹⁵ Bruno Coppieters, 'Statehood', 'de facto Authorities' and 'Occupation': Contested Concepts and the EU's Engagement in its European Neighborhood, *Ethnopolitics*, 2018, ISSN: 1744-9057.

¹⁶ Thomas de Waal, *Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories*, Carnegie Europe, January 17, 2017

¹⁷ Sabine Fisher, სქოლიო 11.

¹⁸ Civil Society Facility (Georgia), European Commission, ENI/2015/037-875

¹⁹ European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development (ENPARD), European Commission, ENI/2014/037-364.

²⁰ მეტი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია აქ: <http://www.coberm.net/>.

ბის მაღალი დონის წარმომადგენლებთან განიხილონ დღის წესრიგში არსებული საკითხები. ამგვარ არა-ფორმალურ კონტაქტებს ასევე ადგილი აქვს ჟენევის კულუარებში. უფრო დაბალ დონეზე კი, ევროკავშირის მონიტორინგის მისიის წარმომადგენლებს მეორე მხარესთან ინტერაქციის შესაძლებლობა აქვთ ყოველთვიურად გამართულ ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის (IPRM) შეხვედრების ფარგლებში.

საქართველოს მთავრობისთვის დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებთან კონტაქტი წინააღმდეგობრივი და სენსიტიურია. კვლავ რჩება რისკი, რომ მოხდება გარკვეული ერთეულების ლეგიტიმაცია ან რუსეთის ფედერაციისგან, როგორც საქართველოს რეგიონებზე აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონზე/სამხრეთ ოსეთზე ეფექტური კონტროლის განმარტოვებული საოკუპაციო რეჟიმისგან, პასუხისმგებლობის დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებზე გადატანა, რომლებსაც არ გააჩნიათ მნიშვნელოვანი თემებზე დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უნარი. თუმცა, ამგვარი ფრთხილი მიდგომა ძირითადად გულისხმობს ისეთი კონტექსტის/ფორმატების თავიდან აცილებას, როდესაც მეორე მხარეს მარტივად შეეძლება ინტერაქცია ბოროტად გამოიყენოს აღიარების მიზნებისთვის. არა-ფორმალურ გარემოში საქართველოს მთავრობა არასდროს მორიდებია მეორე მხარესთან საუბარს, განსაკუთრებით პირდაპირი დიალოგის შეთავაზების შემდეგ²¹, ან ჩართულობის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული სამეკავშირეო ოფისის შენარჩუნებისას, რომელიც არაფორმალური კომუნიკაციის არხია თბილისსა და სოხუმს შორის.

სამშვიდობო ინიციატივა ეფუძნება ადგილობრივი საზოგადოების საჭიროებებისა და ინტერესების ირგვლივ პირდაპირი დიალოგის და თანამშრომლობის პრინციპს და ღიად აცხადებს, რომ:

„ამ ინიციატივის სრულფასოვანი განხორციელების მიზნით, იძლევა შესაბამის დაინტერესებულ აქტორებს შორის ჩართულობის, დიალოგისა და თანამშრომლობის შესაძლებლობას, რაც საქართველოს მთავრობის უპირატესი ამოცანაა“; და

„აღნიშნული ინიციატივა ღიაა დიალოგის და თანამშრომლობისათვის, ქმნის სივრცეს ყველა დაინტერესებული აქტორის კონსტრუქციული მონაწილეობისთვის. ამასთან, იძლევა შესაძლებლობას გამყოფი ხაზების ორივე მხარეს მცხოვრები საზოგადოებების წარმომადგენლებისთვის ჩაერთონ საზოგადოებრივ დიალოგში, როგორც სავაჭრო-ეკონომიკური საკითხების, ისე სხვა საინტერესო მიმართულებების განხილვისთვის (როგორც არის განათლება, გარემოს დაცვა და სხვა), განსაზღვრონ საერთო ინტერესები და გამონკვევები, ასევე, მათი გადანყვევის გზები. შესაძლებელია განხილული იქნას დიალოგის სხვადასხვა ფორმები და პლატფორმები.“

ამგვარად, სამშვიდობო ინიციატივა ითვალისწინებს მის განხორციელებასთან, და არა მხოლოდ მასთან, დაკავშირებული რიგი საკითხების განხილვის შესაძლებლობას, ყველა რელევანტური აქტორის ჩართულობით და სხვადასხვა ფორმატის გამოყენებით. რეალურად, ეს არის არა მარტო შესაძლებლობა, არამედ ღია მონკვევა დიალოგისა და თანამშრომლობისკენ. საქართველოს მთავრობა მკაფიოდ ადასტურებს მზაობას შექმნას და ჩაერთოს შესაბამის პლატფორმებში, როგორც სამშვიდობო ინიციატივის და მისი კონკრეტული მექანიზმების ასამოქმედებლად, ასევე მეორე მხარის მიერ შეთავაზებული ნებისმიერი მისთვის საინტერესო საკითხის განსახილველად. აღნიშნული მოგვაგონებს კვიპროსში ეფექტურად გამოყენებულ საზოგადოებრივი/ბი-კომუნალური დიალოგის ინსტრუმენტს, რომელიც განიხილავს გადაადგილების, განათლების, ვაჭრობის, გარემოს დაცვის და სხვა საკითხებს²². შესაბამის კომიტეტებს უძღვებიან მთავრობის და დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომელებიც მოქმედებენ თავიანთი პირადი სახელით. აღნიშნულს თან არ სდევს აღიარების რისკი, რადგან ამად ვერ ჩაითვლება სამშვიდობო პროცესის ფარგლებში უბრალო შეხვედრები თანამდებობრივი რეგალიების გარეშე²³.

ამგვარად, საქართველოში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების გზაზე, სამშვიდობო ინიციატივამ გააძლიერა დიალოგისა და ინტერაქციის შესაძლებლობა, მისცა რა ყველა ჩართულ აქტორს მეტი საშუალება კონტაქტების გაფართოებისა და ჩართულობის დამატებითი სფეროების განხილვისათვის.

²¹ Georgian PM for 'Direct Dialogue' with Breakaway Regions, RFE/RL's Georgian Service, August 9, 2013; Georgian PM under fire after call for 'direct dialogue with Abkhazians and Ossetians', OC Media, 13 March 2018.

²² Progress towards a settlement in Cyprus, Report of the Secretary-General, Security Council, 14 June 2018.

²³ James Ker Lindsay, Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states, International Affairs, 91 (2), pp. 1-16, ISSN 0020-5850s.

ჩართულობის უფრო ფართო შესაძლებლობები – ვაჭრობა და ეკონომიკური კავშირები

სამშვიდობო ინიციატივის მიერ წარმოდგენილი მთავარი სიახლე ეხება აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობის და ეკონომიკური საქმიანობის შესაძლებლობების გახსნას. ამ დრომდე, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ნებისმიერი სახის ეკონომიკური ტრანზაქცია, მათ შორის გამყოფი ხაზების გასწვრივ, ხვდებოდა ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონით დანესებული შეზღუდვების ქვეშ²⁴. სამშვიდობო ინიციატივამ განსაზღვრა კონკრეტული ჩარჩო ეკონომიკური ინტერაქციისთვის, რაც აღარ ჩაითვლება უკანონოდ, თუმცა დადგენილი ჩარჩოს მიღმა გარკვეული ტრანზაქციების უკანონო ხასიათის შენარჩუნების მიზნით, თავად კანონი ოფიციალურად არ შეცვლილა.

ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების და ჩართულობის, ასევე გამყოფი ხაზების მიღმა გადაადგილების და კონტაქტების უფრო ფართო შესაძლებლობების შექმნის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ გამონახა კონკრეტული გამოსავალი და გზები ბიზნესთან დაკავშირებული საქმიანობის განვითარებისა და ლეგალიზაციისთვის. ამ კუთხით არცთუ უმნიშვნელო როლი შეასრულა მოლდავეთის გამოცდილებამ და ევროკავშირი-საქართველოს დაახლოების მიზმიდევლმა პროცესმა. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში საქართველოსთვის მინიჭებული თავისუფალი ვაჭრობის შესაძლებლობები საინტერესო ინსტრუმენტი აღმოჩნდა აფხაზეთისა და ოსების პროცესში ჩართვის საკითხისადმი კრეატიული მიდგომისთვის.

მოლდავეთის მსგავსად, სადაც დნესტრისპირეთის კომპანიები რეგისტრაციას გადიან და ევროკავშირის მიერ საექსპერტო ოპერაციებისთვის მოთხოვნილ წარმოშობის სერტიფიკატს კომინოვში იღებენ,²⁵ სამშვიდობო ინიციატივა ევროკავშირში, ან ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში ბიზნეს საქმიანობისთვის ითვალისწინებს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან ფიზიკური პირების და კომპანიების რეგისტრაციას საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე და საჭიროების შემთხვევაში წარმოშობის სერტიფიკატის მიღებას. მოლდავეთის მაგალითისგან მთავარი განსხვავება არის ის, რომ ფიზიკურ პირებს და კომპანიებს შესაძლებლობა აქვთ დარეგისტრირდნენ სტატუს-ნეიტრალური გზით, ზემოთ განხილული პირადი ნომრის საფუძველზე, საქართველოს მოქალაქეობის ან საქართველოსადმი კუთვნილების აღიარების გარეშე. აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში წარმოშობილი ან წარმოებული საქონელი საქართველოს შიდა ბაზრებზე ასევე შეიძლება განთავსდეს სტატუს-ნეიტრალური მარკირებით, საქართველოს რაიმე ფორმით ხსენების გარეშე. მაშინ, როდესაც თავად ევროკავშირი მკაცრ წესებს აწესებს საქონლის იმპორტისთვის, კომპანიებს აფხაზეთიდან და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან შესაძლებლობა აქვთ მიუთითონ საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე რეგისტრაციის მისამართი და ამგვარად, კომპანიის ქვეყნისადმი მიკუთვნების გარეშე, უბრალოდ დაადასტურონ კომპანიის რეგისტრაციის ფაქტი.

ევროკავშირის გარდა, იმავე სქემის გამოყენების შესაძლებლობას საქართველო იძლევა სხვა ქვეყნებთან თავისუფალი ვაჭრობის შემთხვევაშიც, ვისთანაც პრივილეგირებული გადახდის რეჟიმი მოქმედებს (როგორც არის, თურქეთი, დსთ-ს წევრი ქვეყნები, ჩინეთი ან ევროპული თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციაში (EFTA) შემავალი ქვეყნები). წვდომის და აუცილებელი პროცედურების გამარტივების მიზნით, ინიციატივა ასევე მოიცავს აფხაზეთის რეგიონთან გამყოფი ხაზის გასწვრივ ვაჭრობასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარებას.

ჩართულობისა და სავაჭრო ოპერაციების ნახალისებისთვის, სამშვიდობო ინიციატივა საუბრობს გამყოფი ხაზების მიღმა ეკონომიკური ტრანზაქციების გადასახადებისგან გათავისუფლებაზე. ამ მხრივ ყველაზე ნიშანდობლივია, რომ გათავისუფლება, ასევე ზოგადად ეკონომიკური შეზღუდვების მოხსნა, ეხება არა მხოლოდ ადგილობრივ მოსახლეობას, რომლებიც პირად ნომერს ან საქართველოს მოქალაქეობას ფლობენ, არამედ ასევე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს. პრაქტიკაში ეს გულისხმობს გამყოფი ხაზის გასწვრივ სავაჭრო ოპერაციებით დაინტერესებული ნებისმიერი საერთაშორისო ან უცხოური კომპანიისთვის საინვესტიციო შესაძლებლობების გახსნას, რაც მოიცავს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის ეკონომიკური გაძლიერების მყარ შესაძლებლობებს. შედეგად, ხდება გარეშე სამყარო-

²⁴ Adopted on 23 October 2008.

²⁵ Valeriu Chiveri, Activity of the business community in the Transnistrian region in the conditions of the unsettled conflict, Institute for European Policy and Reform (IPRE), June 2016.

სთან პირდაპირ ეკონომიკურ კავშირებთან დაკავშირებული დარჩენილი შეზღუდვების, რაც უცილობლად საფრთხეს შეუქმნიდა არალიარების პოლიტიკას, დაბალანსება ნეიტრალური და პრაქტიკული გზით.

შემოთავაზებული ჩარჩოთი საქართველო ახერხებს სენსიტიურ გარემოში ეფექტურ ნავიგაციას. არალიარებასთან დაკავშირებით ძლიერი პოზიციის არარსებობის გამო, რასაც ადგილი არ აქვს კვიპროსის შემთხვევაში,²⁶ სამშვიდობო ინიციატივა იძლევა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში ბიზნეს აქტივობის შესაძლებლობას ადამიანთა შორის ინტერაქციის და მათი კეთილდღეობის უზრუნველყოფის მიზნით, ამასთან, ხდება დე ფაქტო აღიარების საფრთხეების თავიდან აცილება, რაც საკმაოდ რეალურია, როდესაც საქმე ეხება ეკონომიკურ ურთიერთობებს მოუგვარებელი კონფლიქტების ფარგლებში.²⁷

ევროკავშირის არალიარების და ჩართულობის პოლიტიკის ერთ-ერთი ყველაზე სადავო მიმართულება ეხებოდა ეკონომიკურ ნაწილს. ევროკავშირი დიდი ხანია მოითხოვდა ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის გადახედვს, მათ შორის დანესებული ეკონომიკური შეზღუდვების ნაწილში.²⁸ ვაჭრობა და ეკონომიკური კავშირები მიიჩნეოდა ჩართულობის მძლავრ ინსტრუმენტად იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული არ წავიდოდა იმდენად შორს, რომ გამოენვია დე-ფაქტო აღიარება.²⁹ ამ მიმართულებით მკაფიოდ აღინიშნა, რომ:

„აფხაზეთთან და სამხრეთ ოსეთთან ჩართულობის სურვილის შემთხვევაში, ევროკავშირმა უნდა მოიძიოს წარმოსახვითი გზები არსებული ინსტრუმენტების გამოსაყენებლად. მეტი ფინანსური რესურსია მოსაძიებელი კონფლიქტის ხაზებზე კერძო წარმოების და ეკონომიკური ინტერაქციის მხარდასაჭერად.“³⁰

ეკონომიკური ჩართულობა ასევე მიიჩნევა კონფლიქტური ადგილების დე-იზოლაციის მთავარ ინსტრუმენტად, რაშიც კვლავ გამოსაყენებელია მოლდავეთის გამოცდილება:

„დე-იზოლაცია ფებდაფებ მიყვება გაზრდილ ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ ინტერაქციას. საჭიროა სხვადასხვა დონეზე ეკონომიკური ჩართულობის დაწყება. ინტერაქციის წასახალისებლად უნდა განვიხილოთ მექანიზმები. დნესტრისპირეთის შემთხვევაში გამოყენებული შეთანხმება შეიძლება გამოდგეს ინსპირაციის წყაროდ: 2006 წლიდან მოყოლებული დნესტრისპირეთის კომპანიებს, რომლებიც მოლდოვაში რეგისტრირდებიან, შეუძლიათ ისარგებლონ ევროკავშირის სავაჭრო პრეფერენციებით და ევროკავშირის ქვეყნებთან ექსპორტით.“³¹

აფხაზეთთან და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან სავაჭრო შესაძლებლობების დივერსიფიკაცია ასევე იძლევა რუსეთზე დამოკიდებულების და მისი მზარდი ინტერესის შემცირების შესაძლებლობას,³² რაც ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკის საერთო მიზანია. ამასთან, არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივ მოსახლეობაში ევროკავშირის ხილვადობის და მიმზიდველობის გაზრდას.

ევროკავშირის სიკეთეების და შესაძლებლობების გაზიარება

ევროკავშირის და საქართველოს კიდევ ერთი საერთო მიზანი და მიდგომა, რაც უკვე თარგმნილია ერთობლივ ვალდებულებაში,³³ არის ევროკავშირ-საქართველოს დაახლოების პროცესიდან გამომდინარე სიკეთეების და შესაძლებლობების მარტივად ხელმისაწვდომობა საქართველოს რეგიონებში აფხაზეთსა

²⁶ UN Security Council resolution 550 (1984) of 11 May 1984.

²⁷ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports (1971).

²⁸ ასოცირების დღის წესრიგი, სქოლიო 3; ENP Country Progress Report 2014, Brussels, 25 March 2015; ENP Country Progress Report 2013, Brussels, 27 March 2014; ENP Country Progress Report 2012, Brussels, 20 March 2013; etc

²⁹ Urban Jaska, EU Policy Options towards Post-Soviet De Facto States, The Polish Institute of International Affairs, No. 6 (159), October 2017.

³⁰ Sabine Fischer, სქოლიო 11.

³¹ იგივე.

³² Franziska Smolnik, Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States, International Relations and Security Network, Zurich – 1/3/2013.

³³ ასოცირების დღის წესრიგი, სქოლიო 3

და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მცხოვრები საზოგადოებებისთვის. არც საქართველოს და არც ევროკავშირს არ სურთ ისეთ ვითარებაში აღმოჩენა, როდესაც ამ ტერიტორიებზე მცხოვრებ პირებს შეეძლებათ გამართლებულად იდავონ ზრუნვის და სერვისების ნაკლებობაზე, რაც ხელმისაწვდომია გამყოფი ხაზის მეორე მხარეს მცხოვრები პირებისთვის, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ამგვარი სიკეთეები ეხება ისეთ მნიშვნელოვან შესაძლებლობებს, როგორც არის ევროკავშირის/შენგენის ქვეყნებში უფიზო მიმოსვლა, მათთან თავისუფალი ვაჭრობა და ევროპულ საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართვა. ამ კუთხით ასევე საყურადღებოა მოლდავეთის და კვიპროსის გამოცდილება. მიუხედავად იმისა, რომ კონფლიქტის ფართომასშტაბიანი მოგვარება არ მომხდარა, ევროკავშირის სიკეთეებმა ამ ქვეყნებში გააძლიერა მშვიდობა და გაზარდა კონფლიქტური ნაწილებიდან ჩართულ პირთა რიცხვი.³⁴

კონფლიქტის სენსიტიური გარემოს და აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის მიერ ვალიდური სამგზავრო, განათლების, ვაჭრობასთან დაკავშირებული ან სხვა კანონიერი დოკუმენტების არქონის გამო, როგორც ევროკავშირი, ისე საქართველო შეზღუდული არიან ამ საზოგადოებებისთვის ყველა სერვისის უპირობოდ მიწოდებაში. უკანონო რუსული ან ადგილობრივი „დოკუმენტების“ პირობებში, ეს გამოიწვევდა ამ უკანასკნელთა ლეგიტიმაციას და ბზარს შეიტანდა არალიარების პოლიტიკაში. ევროკავშირმა თავად დაუკავშირა ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან მიმართებაში მოქმედება საქართველოს მიერ მათზე ეფექტური კონტროლის აღდგენას.³⁵

ამგვარად, უკანონო დოკუმენტების საერთაშორისოდ მისაღებ დოკუმენტებად გარდაქმნისთვის აუცილებელი იყო სხვადასხვა გზების და პროცედურების მოძიება. სამშვიდობო ინიციატივამ, ორივე მხარისთვის მისაღები ჩარჩოებისა და მექანიზმების შექმნით, მოაგვარა ეს ხარვეზი. რეგისტრაციისა და ბიზნეს ოპერაციებისთვის სტატუს-ნეიტრალური შესაძლებლობების გარდა, სამშვიდობო ინიციატივასთან მიზმულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა შესაძლებელი გახადა ხელთ არსებული უკანონო დოკუმენტების გამოყენება უფიზო მიმოსვლისთვის საქართველოს პასპორტის ან საქართველოს მიერ გაცემული სხვა სამოქალაქო დოკუმენტების ასაღებად. აღნიშნული შესაძლებლობა ასევე უკავშირდება არალიარებულ დანესებულებაში მიღებული უმაღლესი განათლების აღიარების დამადასტურებელი აქტის მიღებას, რითაც გზა იხსნება ევროპულ საგანმანათლებლო პროგრამებში ჩართვისა და საზღვარგარეთ სწავლისთვის.

დასკვნა

ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკა, რომელთა მიზანია საქართველოს რეგიონების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის არალიარების შენარჩუნება და ამასთან მათთან ღრმა ჩართულობა, მეტად დაუახლოვდნენ ერთმანეთს, ვიდრე ოდესმე. საქართველოს მთავრობის ახალმა ინიციატივამ გაითვალისწინა 2010 წელს ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული ფაქტიურად ყველა მიდგომა და ხედვა. უფრო მეტიც, მან ევროკავშირის მოსაზრებები გადათარგმნა კონკრეტულ ინსტრუმენტებში და ჩარჩოებში, რითაც მოახდინა ამ დრომდე ძირითადად ფურცელზე დარჩენილი პოლიტიკის თეორიული ნაწილის მატერიალიზება. ევროკავშირს არ ჰქონია სრულფასოვანი ჩართულობის და საკუთარი მიდგომების რეალიზების შესაძლებლობა, რადგან ეს რთულად შესაძლებელია და შეიძლება კონტრ-პროდუქტიულიც აღმოჩნდეს მეპატრონე ქვეყნის თანხმობისა და ხელშეწყობის გარეშე.³⁶ ამ უკანასკნელის შემთხვევაშიც კი, ევროკავშირმა ვერ გამოიხატა „ნარმოსახვითი გზები“ და რაიმე სახის მზა რეცეპტები პროგრესის მისაღწევად.

სამშვიდობო ინიციატივა შეეხო ევროკავშირის პოლიტიკის ყველა ძირითად მიმართულებას. აფხაზეთიდან და ცხინვალის რეგიონიდან/სამხრეთ ოსეთიდან საზოგადოებების, თუნდაც დე-ფაქტო ხელისუფლებების დონეზე, სხვადასხვა სფეროში ჩართულობისთვის კონკრეტული ჩარჩოების შექმნისას, მან დაიცვა მკაცრი ბალანსი არალიარებასა და ჩართულობას შორის. ევროკავშირი-საქართველოს დაახლო-

³⁴ Stanislav Secieru, The visa-free 3D effect: Georgia, Moldova and Ukraine, European Institute for Security Studies, October 2017; Amat Adarov and Peter Havlik, Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the impact on Georgia, Moldova and Ukraine, Vienna Institute for International Economic Studies and Bertelsmann Stiftung, Joint Working Paper, December 2016.

³⁵ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება, მუხლი 429, სქოლიო 2.

³⁶ Urban Jaska, სქოლიო 29.

ების წინ წასული პროცესის წყალობით, საქართველოს მიერ მეორე მხარისთვის გაკეთებული შეთავაზება აღარ არის ცალმხრივი. ყველაფერი გარდაუვლად უკავშირდება ევროკავშირთან ინტერაქციის და ჩართულობის შესაძლებლობას და ამგვარად წარმოადგენს ფანჯარას ევროპაში. გამყოფი ხაზების გასწვრივ ვაჭრობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ განსაზღვრული სივრცის შიგნით საქონლის გაცვლით, არამედ მოიცავს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან ეკონომიკურ კავშირებს. განათლება აღარ გადის მხოლოდ ქართული უნივერსიტეტების დონეზე, არამედ მიდის იმდენად შორს, რამდენადაც ევროპული უნივერსიტეტები შეიძლება იყვნენ. კონტაქტები და ფორმატები შესაძლებელია გახდეს მაქსიმალურად მრავალფეროვანი და მოიცვას ყველა შესაძლო სფერო და დაინტერესებული აქტორი, რომელთა მოსმენაც საჭიროა.³⁷ მეორე მხარის მიერ დათანხმების და მიღების შემთხვევაში, უფრო ხელშესახები ხდება თვით-დანესებული იზოლაციიდან გამოსვლის, გარე სამყაროსთან მჭიდრო ურთიერთობების დამყარების და ადამიანების უკეთეს გარემოში, კეთილდღეობის უფრო მაღალი შანსებით ცხოვრების რეალური შესაძლებლობები. და ეს ყველაფერი ხდება ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკის სრული თანხვედრით, არამხოლოდ თეორიული მოსაზრებების გათვალისწინებით, არამედ რეალური და ცოცხალი მექანიზმების საფუძველზე ყველაფრის პრაქტიკაში ასახვითა და ამოქმედებით, რომლის მიზანიც არის წლების განმავლობაში აქტიურად მოთხოვნილი კონფლიქტის თანდათანობით ტრანსფორმაცია.³⁸ სწორედ, ამიტომ, საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილია ახალი სამშვიდობო ინიციატივა „ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ“ შესაძლებელია გახდეს რეალური გზამკვლევი ევროკავშირისთვის მისი არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელების გზაზე.

³⁷ Toivo Klaar on Geneva Talks, Engagement with Sokhumi, Tskhinvali, Civil.ge, 08/02/2018.

³⁸ Benedikt Harzl, Stepping up the EU's Engagement in the Conflicts of the Caucasus, Eastern Voices: Europe's East Faces an Unsettled West, Thomas de Waal, Whither the South Caucasus?, თავები 6 და 7, Center for Transatlantic Relations, 2017; Sabine Fischer, სქოლიო11; Franziska Smolnik, სქოლიო 32.

Tamar Kochoradze

NEW PEACE PLAN OF THE GOVERNMENT OF GEORGIA VS. EU'S POLICY OF NON-RECOGNITION AND ENGAGEMENT

Abstract

Recently the Government of Georgia has come up with new peace initiative “A Step to a Better Future” that concerns new trade, educational and service-related opportunities for the residents of Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia. This paper aims to examine the peace plan vis a vis the major pillars of EU's non-recognition and engagement policy to find out how close or far these two stand from each other. I will argue that with this new step Georgia's and EU's policies found high convergence with each other and that the peace initiative in fact materialized so far theoretical approaches of the EU. Paper analyzes why EU should apply the new peace initiative of the Government of Georgia as a roadmap in its engagement with Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia.

Keywords: *Peace, Conflict, Abkhazia, South Ossetia, EU.*

Introduction

The engagement policy of the Government of Georgia with its occupied territories and the EU's policy of non-recognition and engagement with Georgia's regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, although practically born together¹, continue to run in parallel feeling for various actors much more comfortable when stressed and reminded about their separate nature. Although EU-Georgia Association Agreement first time mentioned about “mutually supportive non-recognition and engagement policies”² of the parties, in practice the follow-up Association Agendas designed for its implementation maintained the focus on the need and interest of autonomous operation of these two, though agreeing to cooperate on this matter³. In the frames of its reconciliation and engagement policy, on April 4, 2018 the Government of Georgia stepped up with a new peace initiative entitled “A Step to a Better Future”⁴ (hereinafter peace initiative) channeling new approaches and visions towards the reconciliation, engagement and conflict transformation in Georgia. This is sought to be pursued through new tools and mechanisms for the facilitation of trade across dividing lines, enhancement of educational opportunities for the residents of Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia and offering of various services to them within the state⁵.

¹ The Government of Georgia adopted “State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation” by Order N107 on 27 January 2010; EU's Political and Security Committee supported the “EU's policy of non-recognition and engagement for Abkhazia and South Ossetia” in December 2009.

² 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, Article 9.2, Official Journal of the European Union, 261/4, 30.8.2014.

³ Peaceful Conflict Resolution – Short-term priorities, Association Agenda between The European Union and Georgia 2017-2020, European Commission, Brussels, 20.11.2017; Peaceful Conflict Resolution, Association Agenda between The European Union and Georgia 2014-2016, European Commission, Brussels, 22.07.2013.

⁴ Available at: <http://smr.gov.ge/FileList.aspx?ID=97>.

⁵ Id.

Peace initiative sets a new framework for operation and engagement for all the actors involved - the Government of Georgia, international community, civil society as well as for the local population on both sides of the divide. What is unique about this is the possibilities to step beyond the humanitarian dimensions envisaged by previously adopted engagement strategy and navigate in quite sensitive and controversial field of trade and economic relations at the same time reiterating readiness for direct dialogue and cooperation between all relevant stakeholders. Although strictly adhering to the principles of depoliticized approaches and status-neutral instruments⁶, this inevitably implies further channels of communication and contacts with de-facto authorities and widening of the circle for internal as well as international engagement.

The main pillars of EU's policy of non-recognition and engagement are long known to international society despite the fact that any related policy document or concrete framework for its implementation has never been communicated to Georgian Government⁷ and the policy rather remains theoretical⁸. Unwavering support to sovereignty and territorial integrity of Georgia and non-recognition of its regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia implemented against the background of wide political and financial engagement, channeling of support through various international organizations to build capacity in different fields as well as maintenance and development of informal relations with local authorities at all levels constitute major part of EU's activities and planning.

The need for engagement with the communities in Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia appeared as a shared goal and vision of both EU and Georgia policies, however these two have always remained separate in terms of concrete tools, mechanisms and threshold for such engagement to take place. The approach has always been more cautious and careful when touching upon such fields that could normally be attributable to or possibly lead to the perception of the so-called state-building.

This paper aims to examine the new peace initiative of the Government of Georgia in the prism of EU's non-recognition and engagement policy to find out how closer or far the policies for engagement have gone through the steps undertaken by the Government of Georgia as well as to find the correlation between the two.

Putting status issue aside

A peace initiative of the Government of Georgia stands on the principle that conflict-related issues would hardly be possible to be resolved in short or medium-term period if considered strictly from the standpoint of sovereignty and territorial integrity of Georgia. The thinking behind suggests that in the situation of non-reconcilable positions and unfavorable political environment for reaching the lasting peaceful solution to the conflict, the local population should not be held hostages⁹ and be abandoned in their everyday sufferings. Instead, some de-politicized approaches and status-neutral instruments should be designed to enable the latter access to the same services and opportunities that are available to other citizens of Georgia. The relevant paragraph of the peace initiative reads:

"A range of issues can be discussed and resolved without politicization. This can be done based on humanitarian principles and in some cases, through the application of depoliticized/status-neutral instruments and formats. At the same time, resorting to status-neutral instruments does not mean being "status indifferent" nor does it in any way imply a revision of tenets related to status, but, for the sake of humanitarian and reconciliation tasks, suggests, where feasible, to de-politicize issues when solving specific humanitarian tasks without touching a status matter. A shared understanding of this principle is important for all involved stakeholders."

This way status issue is set aside for concrete tasks such as, for example, the possibilities of trade across dividing lines or the recognition of higher education received in the educational institutions in Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, or even for the issuance of some civil acts on the basis of illegitimate documents possessed by local population. However, the specific instruments envisaged by the initiative for these purposes are designed in a way not to infringe the principles of sovereignty and territorial integrity of the country and not to pose threat to non-recognition policy exercised by international community. In particular:

⁶ Id.

⁷ Tamar Kochoradze, *The Challenges of the EU's Policy of Non-recognition and Engagement*, Georgian Journal for European Studies, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, No. 1, 2015.

⁸ Sebastian Relitz, *De facto states in the European Neighborhood: Between Russian domination and European (dis)engagement. The case of Abkhazia*, EURINT 2016, ISSN 2393-2384.

⁹ 8 Objectives of the policy of peace, State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality, available at: <http://smr.gov.ge/DetailsPage.aspx?ID=91>.

The peace initiative introduces identification and registration of a person legitimately residing in Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia and not holding Georgian or any other legal citizenship with a personal number. Through this instrument a person can be identified in the internal system of the country without any formal legal status and can be granted all necessary socio-economic rights easily enjoyable by Georgian and/or foreign citizens. Such approach enables the resident of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia to establish a company, engage in economic transactions, enter university, etc., i.e. benefit from socio-economic system, even if of a “foreign country”, without being politically attributed to the latter through citizenship or any other formal ties. Moreover, to use the documents at hand – so-called Abkhazian/Ossetian passports – for registration purposes and thus have a strong face-saving argument vis a vis local authorities or against the possible attacks on the ground. For Georgia, registration of a person legitimately residing in its regions in the internal system of a country cannot be considered as endangering sovereignty stance as, from a political standpoint, such residents are considered Georgian citizens notwithstanding documents at hand. These are only considered to certify the fact of legitimate inhabitation without the need to recognize or even consider their legality. Thus no legal threats of recognition are anyhow attached.

The same approach is applied when granting a resident of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia a legal document to continue study in the rest of country or abroad. The absence of the capacity of educational institutions in these entities to issue internationally recognized educational documents, leaves limited space for the local youth to pursue further studies or receive quality education. As official application to the relevant government structures of Georgia appeared contentious and problematic in local environment, the peace initiative enabled the application and receipt of internationally legal educational document through international organization and detached the process from the necessity of possessing any citizenship in this regard. This way the avoidance of formal recognition of any statuses of each other became tangible.

These concrete mechanisms of peace initiative show how the status issue is put aside in practice when considering the receipt of certain services by the local population. Certainly, the aim and urge to the other side is to have the same vision and approach in order not to hamper such receipt or stuck the whole process through politicization.

The policy of the EU is about non-recognition but stands on engagement, which exactly implies delivery of various possibilities within the entities without jeopardizing the strong and unwavering non-recognition stance. EU has a strategic interest to be a central actor in peaceful conflict resolution in Georgia¹⁰ however without compromising the territorial integrity of the latter¹¹. By that EU takes the same approach – puts status issue aside when it comes to engagement, funding and implementation of different programs or projects although maintaining the issue of peaceful conflict resolution high on the agenda¹² in the frames of various international formats or in its dialogue with other stakeholders. Although not an easy task, this way EU tries to balance between two most important pillars of its policy making sure none of it damages the other.

Terminology applied

The state strategy and action plan of the Government of Georgia for engagement with Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia adopted back in 2010 did not manage to avoid strong reference to the occupation of these territories by the Russian Federation despite a clear attempt to make the documents attractive to the other side and engagement instruments as status-neutral as possible. In fact, the title itself indicates that this is a strategy “towards the occupied territories”. Although heavily debated on the expediency of applying such terminology, two years after Russia-Georgia war in 2008 was not a sufficient time to neglect the necessity of further ascertaining newly established terms even for the sake of document acceptability on the other side.

Ten years later after the war, situation appeared more conducive and favorable to act in more flexible way. Much stronger endorsement by the international community of the term and fact of occupation of Georgian territories by the Russian Federation¹³ enabled Georgian authorities to show more pragmatism and re-consider the les-

¹⁰ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the conflict in Georgia, Strasbourg, 12 June 2018.

¹¹ Sabine Fisher, *The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia*, European Institute for Security Studies, Brussels, 1-2 December 2010.

¹² Association Agendas, *supra* note 3.

¹³ European Parliament resolution on Georgian occupied territories 10 years after the Russian invasion, 2018/2741(RSP); European Parliament resolution on the “Conclusion of the Association agreement with Georgia” 18 December 2014; Council of Europe Parliamentary Assembly resolution 2087, January 26, 2016; OSCE Parliamentary Assembly resolution on the conflict in Georgia, July 2016; NATO Parliamentary Assembly resolution 417 on NATO reassurance and support to partners, November 24, 2014;

sons learnt. In 2010, exactly the applied terminology was a formal reason used by de-facto authorities for rejecting the engagement possibilities¹⁴. Certainly, there was no willingness and rationale in giving the same simple reason to the other side. Consequently, the peace initiative remained status-neutral in terms of terminology applied throughout the whole document. It does not speak about the sovereignty and territorial integrity of the country, neither refers to occupation or any form of Georgian rule over these territories. Instead, the entities are simply entitled as "Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia". Other status-neutral terms such as "dividing line" are also used. This way, the peace initiative tries to focus only on concrete services and opportunities offered to the residents of these territories for the sake of improving their socio-economic situation or access to quality education without philosophizing too much on general aims and policies of the country.

The EU has long avoided using of the term "occupation" in its documents related to Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia preferring to adhere to more status-neutral options. Even after the adoption of the EU-Georgia Association Agreement clearly outlining official positions of the EU, European Commission continued the application of the term "breakaway regions" in various program documents. Some claim that such approach is more favorable for the EU as it gives more flexibility for engagement¹⁵, while others consider that the reason is EU's unwillingness to deny the useful role of Abkhazian and Ossetian local authorities¹⁶, engagement with whom is one of the important pillars of EU's non-recognition and engagement policy. In any case, it is evident that EU has an interest in holding and maintaining the position of a neutral player, to stay engaged and not to take such actions that may endanger its engagement. The application of neutral terminology forms part of this endeavor.

Contacts with de-facto authorities

Contacts with de-facto authorities at all levels as well as with communities on the ground appears highly important for the EU for peaceful conflict resolution purposes. In fact, engagement pillar of the policy is seen foremost from the prism of developing contacts inside Georgia's two entities so that the EU has tangible tools for leverage and influence¹⁷. This is also considered as useful for affecting the negative narrative and propaganda on the ground.

EU increases its visibility through a number of programs and projects implemented by various international organizations. These include capacity building of civil society (Civil Society Facility Instrument)¹⁸, development of agriculture (European Neighborhood Program for Agriculture and Rural Development - ENPARD)¹⁹, facilitation of confidence building through the delivery of grants to local organizations (Confidence Building Early Response Mechanism - COBERM)²⁰, funding of various projects of international organizations covering the fields of security, education, dialogue, cooperation, etc. All these interventions aim to increase the visibility of the EU and imply the contacts with de-facto authorities at different levels for the purposes of effective project implementation. The representatives of the EU Delegation regularly pay informal visits to Abkhazia region to monitor and follow-up on project activities that inevitably imply contacts with local authorities.

Such contacts are much more vivid when considering the political issues at stake. Geneva International Discussions (GID) operating for addressing the consequences of Russia-Georgia war in 2008 provide possibilities for the co-chairs, where the EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia plays distinguished role, to pay regular visits to Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia and discuss a number of issues at stake with high level de-facto authorities involved in GID. Such informal interaction certainly takes place in the margins of GID as well. On a lower level, the representatives of the EU Monitoring Mission (EUMM) in Georgia have the possibility to interact with the other side in the frames of Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM) meetings conducted on monthly basis.

Contacts with de-facto authorities remain controversial and sensitive for the representatives of the Government of Georgia. The threat of legitimizing certain entities or shifting the responsibility from the Russian Federation

NATO Secretary General's Annual Report 2015; etc.

¹⁴ Liana Kvarchelia, Georgian policy on Abkhazia: strategy or tactic?, International Alert, The De-Isolation of Abkhazia, April 2011; Sokhumi Slams Tbilisi's Strategy Paper, Civil.ge, 03.02.2010.

¹⁵ Bruno Coppieters, 'Statehood', 'de facto Authorities' and 'Occupation': Contested Concepts and the EU's Engagement in its European Neighborhood, Ethnopolitics, 2018, ISSN: 1744-9057.

¹⁶ Thomas de Waal, Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Carnegie Europe, January 17, 2017.

¹⁷ Sabine Fisher, *supra* note 11.

¹⁸ Civil Society Facility (Georgia), European Commission, ENI/2015/037-875

¹⁹ European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development (ENPARD), European Commission, ENI/2014/037-364.

²⁰ More information available at: <http://www.coberm.net/>.

as an occupying power exercising effective control over the Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia to de-facto authorities lacking a political capacity to take independent decisions on major issues remains vital. However, this cautious approach mainly concerns avoiding of such contexts/formats for interaction when the latter will be easily misused by the other side for recognition purposes. In informal environment, the Government of Georgia has never shied away from talking to the other side, especially after offering direct dialogue for that²¹ or maintaining Liaison Mechanism envisaged by engagement action plan as a channel for informal communication between Tbilisi and Sokhumi.

Peace initiative stands on the principle of direct dialogue and cooperation among the needs and pragmatic interests of local communities. It directly states that:

“for the full scale implementation of this initiative, it carves out a possibility for engagement, cooperation and dialogue between the relevant stakeholders that is a priority task of the Georgian Government.”; and

“The initiative is open to dialogue and cooperation and creates space for constructive engagement of all interested actors. At the same time, it forms the basis for the representatives of communities living on both sides of dividing lines to engage in community dialogue to discuss trade and economic ties, as well as other issues of concern (such as education, environment, etc.), to define common interests and challenges as well as ways for their solution. Various forms and platforms for dialogue can respectively be discussed.”

Hereby, the peace initiative envisages the possibilities for discussing a number of issues related but not limited to its implementation with the participation of all relevant stakeholders and through different formats. In fact, this is not only a possibility but an open invitation to such dialogue and cooperation. The Government of Georgia explicitly reaffirms its readiness to set up and engage in relevant platforms in order to operationalize not only the peace initiative and its concrete instruments but other issues of concern that may be suggested by other side. This also resembles the community-based/bi-communal dialogue instrument effectively applied in Cyprus to decide upon the issues of movement, education, trade, environment protection and others²². The relevant committees are led by the representatives of government and de-facto authorities although acting in their personal capacity. This contains no risks to recognition, as mere meetings in the framework of peace process and through avoiding titles cannot amount to that²³.

This way the peace initiative strengthened the dialogue and interaction stance on the path towards the peaceful conflict resolution in Georgia thus opening up more possibilities for all involved actors to widen the scope for contacts and discuss additional spheres for engagement.

Wider possibilities for engagement – trade and economic interaction

The major novelty introduced by the peace initiative concerns opening up of trade and economic activities across dividing lines with Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia. So far, from a legal standpoint, any kind of economic transaction, inter alia across the divides fell under the restrictions imposed by the Law of Georgia on Occupied Territories²⁴. The peace initiative defined concrete framework for economic interaction that will no more be considered out of Law though the latter has not been officially amended with a purpose to maintain the illegality of certain transactions that would go beyond the set framework.

With the aim to address the needs of local communities, improve their socio-economic conditions and create wider opportunities for engagement as well as movement and interaction across the divides, the Government of Georgia came up with concrete solutions and ways to develop and legalize business-related activities. The experience of Moldova and the attractive nature of EU-Georgia approximation process played no minor role here. Free trade possibilities granted to Georgia under Association Agreement appeared as an interesting tool to think creatively about bringing Abkhazians and Ossetians in the process.

²¹ Georgian PM for ‘Direct Dialogue’ with Breakaway Regions, RFE/RL’s Georgian Service, August 9, 2013; Georgian PM under fire after call for ‘direct dialogue with Abkhazians and Ossetians’, OC Media, 13 March 2018.

²² Progress towards a settlement in Cyprus, Report of the Secretary-General, Security Council, 14 June 2018.

²³ James Ker Lindsay, Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states, *International Affairs*, 91 (2), pp. 1-16, ISSN 0020-5850s.

²⁴ Adopted on 23 October 2008.

Like in Moldova, where Transnistrian companies are registered in Chisinau getting the respective certificates of origin required by EU for export operations²⁵, the peace initiative envisages registration of individuals and companies from Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia on Georgian-controlled territories and receiving of certificates of origin, as needed, to pursue business activities in the EU or in any other country. The major distinction is that such individuals and companies are eligible to register in status-neutral way with a personal number described above, without acknowledging Georgian citizenship or ownership that is not a case in Moldova. In internal markets of Georgia the relevant products originating from or produced in Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia can also be placed under status-neutral labeling without a requirement to mention Georgia whatsoever. While EU itself sets strict rules for imported products, the companies from Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia are authorized to indicate registration address on Georgian controlled territory and thus merely certify the fact of registration instead of a company attribution to a state.

Apart from the EU, Georgia enables the application of a same scheme for free trade with other countries with which privileged taxation is in force (such are Turkey, CIS countries, China or EFTA countries). To ease access and necessary procedures, the development of trade-related infrastructure along dividing line with Abkhazia region is also part of the initiative.

To create incentives for engagement and trade operations, the peace initiative speaks about the exemption from taxes of economic transactions across dividing lines. What is perhaps most noteworthy is that such exemption, as well as lifting of economic restrictions at large, cover not only local residents possessing either personal number or Georgian citizenship, but also foreign citizens. In practice, this means opening up of investment possibilities for every international or foreign company willing to engage in trade operations across the divide that contains strong prospects for economic empowerment of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia. The remaining restrictions for direct economic ties of these entities with outside world, which would inevitably endanger non-recognition policy, are consequently balanced in neutral and feasible way.

Through the suggested framework, Georgia manages to effectively navigate in sensitive environment. In the absence of strong stance for non-recognition, as in the case of Cyprus²⁶, it enables business activities with Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia for the sake of people interaction and welfare at the same time avoiding de facto recognition threats that are very much real when it comes to economic relations in the framework of unresolved conflicts²⁷.

One of the most contested pillars to EU's non-recognition and engagement policy has been related to economic part. EU has long opted for the review of the Law on Occupied Territories, inter alia in terms of imposed economic restrictions²⁸. Trade and economic relations have been considered as a powerful instrument for engagement in case it will not go too far and amount to de-facto recognition²⁹. It was explicitly stated that in this regard:

"The EU needs to find imaginative ways for using existing instruments if it wants to be able to engage with Abkhazia and South Ossetia. More funds should be allocated to support private entrepreneurship and economic interaction across conflict lines."³⁰

Economic engagement is also considered as a major tool for the de-isolation of conflict areas where again the experience of Moldova is something to be applied:

"De-isolation goes hand in hand with increased economic and societal interaction. Economic engagement should be initiated at different levels. Mechanisms to encourage interaction should be considered. The arrangement used for Transnistria could serve as an inspiration: since 2006 Transnistrian companies who register in Moldova can benefit from EU trade preferences and export to EU countries."³¹

²⁵ Valeriu Chiveri, *Activity of the business community in the Transnistrian region in the conditions of the unsettled conflict*, Institute for European Policy and Reform (IPRE), June 2016.

²⁶ UN Security Council resolution 550 (1984) of 11 May 1984.

²⁷ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ICJ Reports (1971).

²⁸ Association Agendas, *supra* note 3; ENP Country Progress Report 2014, Brussels, 25 March 2015; ENP Country Progress Report 2013, Brussels, 27 March 2014; ENP Country Progress Report 2012, Brussels, 20 March 2013; etc.

²⁹ Urban Jaska, *EU Policy Options towards Post-Soviet De Facto States*, The Polish Institute of International Affairs, No. 6 (159), October 2017.

³⁰ Sabine Fischer, *supra* note 11.

³¹ *Id.*

Diversification of trade possibilities for Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia also enables the decrease of dependence on Russia and countering of its growing interest³² that is a shared goal of Georgia's and EU's policies. In doing so, no less importance is attached to increasing the visibility and attractiveness of the EU to the local communities.

Sharing of eu benefits and opportunities

Another shared goal and approach of the EU and Georgia, already translated into joint commitment³³, is to make the benefits and opportunities stemming from EU-Georgia approximation process easily accessible to the communities in Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia. Neither Georgia, nor EU would like to face a situation when the residents of these territories can justifiably argue for the lack of care and services available to them, but enjoyed by people on the other side of the divide, especially when these benefits concern such major possibilities as visa free travel to EU/Schengen countries, free trade with the latter and enrollment in European educational programs. The experience of Moldova and Cyprus in this regard is also worth taking a note. Although not resulting in full-scale conflict resolution per se, EU benefits strengthened peace and increased a number of people engaged from conflict parts³⁴.

Due to sensitive conflict environment and the subsequent absence of valid travel, educational, trade-related, or any other legal documents by the residents of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, the EU as well as Georgia remain constraint in unconditionally delivering all the services to these communities. With illegal Russian or local "documents" at hand, this would imply their legitimization and fracture the non-recognition policy. EU itself linked the application of DCFTA to Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia to regaining of effective control by Georgia over them³⁵.

Some ways and procedures for translating all illegal documents into internationally acceptable ones were thus inevitably required. The peace initiative addressed this gap through establishing mutually suitable frameworks and mechanisms in this regard. Apart from status-neutral possibilities for registration and involvement in business operations, the legislative amendments attached to peace initiative enabled using of illegal documents at hand for receiving Georgian passport for visa free purposes or other civil documents issued by Georgia. This opportunity also concerns getting of respective act recognizing the receipt of higher education in non-recognized institution thus paving a way for enrollment in European educational programs and continuing a study abroad.

Conclusion

The EU's and Georgia's policies aimed at maintaining the non-recognition of Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia and at the same time deeply engaging with them have come to the closest point ever. The new peace initiative of the Government of Georgia took into consideration practically all the approaches and visions defined by the EU back in 2010. Moreover, it translated EU thinking into concrete instruments and frameworks for materializing theoretical part of the policy up to now remaining mostly on paper. EU did not have the opportunity for the full-scale engagement and realization of its approaches, as this is hardly possible and can even be counter-productive without a consent and facilitation of a patron state³⁶. Even in case of the latter, EU did not "find imaginative ways" and any ready recipes to suggest as ways for moving forward.

The peace initiative addressed all the major pillars of EU's policy. It maintained a strong balance between non-recognition and engagement while designing concrete frameworks for involving the communities from Abkhazia and Tskhinvali region/South Ossetia, even up to the level of de-facto authorities, in different fields. Due to strongly developed EU-Georgia approximation process, what Georgia offers to the other side is no longer a stand-alone invitation. Everything is irreversibly linked with the opportunity to interact and engage with the EU and thus

³² Franziska Smolnik, *Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States*, International Relations and Security Network, Zurich – 1/3/2013.

³³ Association Agendas, *supra* note 3.

³⁴ Stanislav Secieru, *The visa-free 3D effect: Georgia, Moldova and Ukraine*, European Institute for Security Studies, October 2017; Amat Adarov and Peter Havlik, *Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the impact on Georgia, Moldova and Ukraine*, Vienna Institute for International Economic Studies and Bertelsmann Stiftung, Joint Working Paper, December 2016.

³⁵ EU-Georgia Association Agreement, Article 429, *supra* note 2.

³⁶ Urban Jaska, *supra* note 29.

appear as a window to the latter. Trade across the dividing lines is not limited to the exchange of products within a defined area but encompasses economic ties with EU member states. Education is no longer leveled down to Georgian universities but goes as far as any European university can be. Contacts and formats for interaction can become as diversified as possible including all possible circles and interested actors who need to be listened³⁷. If agreed and accepted on the other side, true opportunities for getting out of self-imposed isolation, establishing close ties with the outside world and enabling people to live in a better environment with higher prospects for welfare are now more than tangible. And this is done in full convergence of EU's and Georgia's policies, not sticking to a theoretical consideration but putting everything in practice and operation through real and live mechanisms to achieve the aim of gradual conflict transformation actively opted for in recent years³⁸. That is why the new peace initiative "A Step to a Better Future" introduced by the Government of Georgia can actually serve as a road map for the EU on the way to the implementation of its non-recognition and engagement policy.

³⁷ Toivo Klaar on Geneva Talks, Engagement with Sokhumi, Tskhinvali, *Civil.ge*, 08/02/2018.

³⁸ Benedikt Harzl, *Stepping up the EU's Engagement in the Conflicts of the Caucasus*, *Eastern Voices: Europe's East Faces an Unsettled West*, Thomas de Waal, *Whither the South Caucasus?*, Chapters 6 and 7, Center for Transatlantic Relations, 2017; Sabine Fischer, *supra* note 11; Franziska Smolnik, *supra* note 32.

ნათია ლაპიაშვილი

ევროკავშირი საქართველოს მართლმსაჯულების
სისტემის გაუმჯობესებისკენ მოუწოდებს:
დემოკრატია და დავების მოგვარება

აბსტრაქტი

დემოკრატიის განმტკიცება ნებისმიერ იურისდიქციაში, უპირველეს ყოვლისა, დაკავშირებულია ეფექტურ და დამოუკიდებელ სასამართლო სისტემასთან. სამართლიანი და ჯეროვნად ფუნქციონირებადი სასამართლო სისტემის არსებობა საქართველოსთვის კვლავაც გამონეგად რჩება, რაც დაადასტურა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ ევროპარლამენტის საგარეო საქმეთა კომიტეტის (“AFET”) მომზადებულმა ანგარიშმა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში სხვადასხვა მთავრობების დროს დავების გადაჭრის მექანიზმებთან დაკავშირებით რამდენიმე რეფორმა გატარდა, მათ შორის, გააუმჯობესეს იქნა ისეთი იდეები, როგორებიცაა განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმის მქონე განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონ(ებ)ის შექმნა, კომერციული და საგადასახადო სასამართლოების/პალატების ჩამოყალიბება ან/და საერთაშორისო რეპუტაციის საარბიტრაჟო ინსტიტუტის ადგილობრივი ფილიალის დაარსება. თუმცა, მიუხედავად წარსულში რამდენიმე მცდელობისა, კვლავ რჩება კრიტიკა ქვეყანაში მართლმსაჯულების სისტემის გამართულობისა და ხარისხის მიმართ და შესაბამისად, ჯერ კიდევ წინაა მნიშვნელოვანი რეფორმები, რომელიც საქართველომ უნდა განახორციელოს დავების მოგვარების ეფექტური სისტემის დასაწესებლად.

საკვანძო სიტყვები: ევროკავშირი, საქართველო, სასამართლო, არბიტრაჟი, რეფორმები

§1. შესავალი

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის სტატუსი და კრიტიკა სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებით

2018 წელს ევროპარლამენტის საგარეო საქმეთა კომიტეტმა (“AFET”) გამოაქვეყნა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის არსებული მდგომარეობის შეფასება, რომელიც მიმოიხილა და, ერთის მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანების და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის და, მეორეს მხრივ, საქართველოსთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების („საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“) იმპლემენტაციის კუთხით არსებულ მდგომარეობას.¹ ზოგადად, იმპლემენტაციის პროცესის დადებითად შეფასების პარალელურად, AFET-მა ასევე განსაზღვრა სფეროები, რომლებიც საჭიროებენ დამატებით ძალისხმევებს საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების მიზნით.² AFET-ის პრეს სამსახურის ინფო-

¹ ასოცირების შეთანხმება, ერთის მხრივ, ევროკავშირსა (“EU”) და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანების და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ძალაში შევიდა 2016 წლის 1-ლ ივლისს.

² ევროპარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი, დოკუმენტები AFET/8/11788 საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ ხელმისაწვდომია: <http://www.europarl.europa.eu/>

რმაცით, ევროპარლამენტის წევრებმა აღნიშნეს, რომ საქართველოში კვლავაც საკვანძო პრობლემად რჩება „მაღალი დონის კორუფცია, სასამართლო სისტემის სრული დამოუკიდებლობისა და მედიის დე-პოლიტიზაციის“ საკითხები.³

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ ანგარიში მომზადდა ევროპარლამენტის წევრის - ანდრეს მამიკინის მიერ, რომელმაც განსაკუთრებით დაბალი შეფასება მისცა საქართველოში დემოკრატიისა და მართლმსაჯულების სფეროში განხორციელებულ რეფორმებს.⁴ 2018 წლის 13 ნოემბერს ევროპარლამენტის პლენარულ სხდომაზე ანგარიშის გარშემო გამართული დისკუსიებისა და დებატების დროს, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში ევროკომისარმა - იოჰანეს ჰანმა განაცხადა, რომ ანგარიშმა აჩვენა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის კუთხით მიღწეული პროგრესი, თუმცა, ასევე აღნიშნა, რომ საქართველოს მთავრობამ უნდა გააგრძელოს მუშაობა სამართალდამცავ სფეროსა და სასამართლო რეფორმებზე.⁵

გარდა ზემო აღნიშნულისა, საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ ანგარიშში ევროპარლამენტი „აღიარებს საქართველოს შედეგებს დაბალი და საშუალო დონის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში, რის შედეგადაც შესაბამის შეფასების ინდექსებში საქართველო კარგ რეგიონალურ რეიტინგებს იკავებს; ამავდროულად, მითითებულია, რომ მაღალი დონის ელიტური კორუფცია კვლავაც სერიოზულ პრობლემად რჩება... და ხაზს უსვამს, რომ კორუფციასთან ბრძოლა მოითხოვს დამოუკიდებელ სასამართლო სისტემას და კორუფციის საქმეთა გამოძიების თვალსაჩინო შედეგებს, რომელიც ჯერ კიდევ დასადაგენია;“⁶ ევროკავშირის პარლამენტი ითვალისწინებს „მიმდინარე სასამართლო რეფორმასა და სასამართლო სისტემის მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის კუთხით გადადგმულ ნაბიჯებს, მაგრამ იხსენებს ვენეციის კომისიის შემფოთებას იმ შემთავაზებულ საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც არ უზრუნველყოფენ საქართველოს საპროკურორო საბჭოს პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს; იგი მოუწოდებს საქართველოს, გაატაროს ყველა საჭირო ზომა მართლმსაჯულების სისტემის გაძლიერებისთვის – [...], ასევე ... გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის, განსაკუთრებით, მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნისა და დანიშნულების, ასევე, დისციპლინური სამართალწარმოების თვალსაზრისით.“⁷

ევროკავშირის მთავარი საკანონმდებლო ორგანო, ასევე, მოუწოდებს „საქართველოს ხელისუფლებას, გადადგას შემდგომი ნაბიჯები ადამიანის, განსაკუთრებით, მონყვლადი ჯგუფების უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დასაცავად, მათ შორის, სიძულვილის ენისა და დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის გზით, და ასევე, შრომის ბაზარზე შრომის კოდექსში ცვლილებების შეტანის მეშვეობით.“⁸

შესაბამისად, სამართლიანი და ჯეროვნად ფუნქციონირებადი სასამართლო სისტემის არსებობა საქართველოსთვის კვლავაც გამოწვევად რჩება. დემოკრატიის განმტკიცება ნებისმიერ იურისდიქციაში, უპირველეს ყოვლისა, დაკავშირებულია ეფექტურ და დამოუკიდებელ მართლმსაჯულების სისტემასთან. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში სხვადასხვა მთავრობების დროს რამდენიმე სასამართლო რეფორმა გატარდა, თუმცა, ქვეყანაში ჯერ კიდევ ისმის მნიშვნელოვანი კრიტიკა ქვეყნის სასამართლო სისტემის ეფექტურობისა და ხარისხის მიმართ. კრიტიკის საფუძველს ხშირ შემთხვევაში წარმოადგენს:

committees/en/afet/draft-reports.html?ufolderComCode=AFET&ufolderLegId=8&ufolderId=11788&source=&linkedDocument=rue&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=

³ ევროპარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი, ახალი ამბები, პრეს რელიზი “ევროკავშირის ასოციაციის ძალისხმევა: ევროპარლამენტარები აქებენ საქართველოს და აკრიტიკებენ მოლდოვას” - ხელმისაწვდომია: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181009IPR15403/eu-association-efforts-meps-praise-georgia-and-criticise-moldova>.

⁴ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ ანგარიში (2017/2282(INI)), საგარეო საქმეთა კომიტეტი, მომხსენებელი: ანდრეს მამიკინი, A8-0320/2018, Dated 15.10.2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0320+0+DOC+PDF+V0//EN>.

⁵ ახალი ამბების სააგენტო “Agenda.ge”, “პარლამენტის წევრი საქართველოს რეგიონის ვარსკვლავს უწოდებს ევროპული ფასეულობებისადმი ერთგულებისთვის” - 14 ნოემბერი, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://agenda.ge/en/news/2018/2394>; ასევე, იხ. ახალი ამბების სააგენტო “Civil.ge”, “პარლამენტის წევრის პოზიტიური შეფასება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით”; 10/10/2018, at <https://civil.ge/archives/257777>.

⁶ ანგარიში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ (2017/2282(INI)), იხ. ზემოთ, შენიშვნა 5, პ. 21.

⁷ ანგარიში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ (2017/2282(INI)), იხ. ზემოთ, შენიშვნა 5, პ. 24.

⁸ ანგარიში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ (2017/2282(INI)), იხ. ზემოთ, შენიშვნა 5, პ. 34.

სასამართლო გადაწყვეტილების შედეგების არაპროგნოზირებადობა, მოსამართლეთა პროფესიონალიზმის ნაკლებობა (ეს შეიძლება იყოს დაბალი ხელფასიდან გამომდინარე), მოსამართლეთა რაოდენობრივი დეფიციტი წელიწადში განსახილველი საქმეების რაოდენობასთან შედარებით, ნეპოტიზმი და ფავორიტიზმი მოსამართლეების დანიშვნისა და გათავისუფლების დროს, მოდერნიზაციის ნაკლებობა და სხვა მიზეზები. ამ ფაქტორების შედეგია მრავალი დაბალხარისხოვანი და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილება, ზოგადად კი - ქართული სასამართლო სისტემისადმი ნდობის ნაკლებობა როგორც უცხოელი ინვესტორების, ისე საქართველოს მოქალაქეების მხრიდან.

§ 2. საქართველოში დავების მოგვარების სისტემის რეფორმირების წარსული მცდელობები და სამომავლო პერსპექტივები

ა) კომერციული და საგადასახადო სასამართლოების / პალატების რეფორმა

ახლო წარსულში საქართველოში ადგილი ჰქონდა დავების მოგვარების სანდო მექანიზმების შეთავაზების გარკვეულ მცდელობებს, რაც ხელს შეუწყობდა კომერციული დავების სწრაფ და ეფექტიან მოგვარებას, განსაკუთრებით, უცხოელი ინვესტორების მონაწილეობით. ამგვარი მცდელობის მაგალითი გახლავთ საქართველოში სპეციალიზებული კომერციული და საგადასახადო სასამართლოების/პალატების შემოღების შესახებ დისკუსიები. ამასთან დაკავშირებით, 2016 წლის ოქტომბერში კერძო სამართლის რეფორმის საბჭომ, რომელიც შედგებოდა იუსტიციის მინისტრისა და სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებისა და კერძო დაინტერესებული ჯგუფების წარმომადგენლებისგან, განიხილა იურიდიული ფირმის - შპს "Dechert Georgia LLC" მიერ მომზადებული კონცეფცია კომერციული და საგადასახადო სასამართლოების/პალატების შემოღების შესახებ.⁹ ნაშრომი მიმოიხილავს სასამართლო სისტემებს მრავალ სამართლებრივ იურისდიქციაში, მათ შორის, ინგლისსა და უელსში, ირლანდიაში, ჰოლანდიაში, სინგაპურში, საფრანგეთში, აშშ-ში და სხვა იურისდიქციებში. აღნიშნულის საფუძველზე საქართველოს მთავრობისთვის შემუშავებულ იქნა რეკომენდაციები, საჭირო გამოცდილების მქონე უცხოელი მოსამართლეების დაქირავების ჩათვლით.¹⁰ 2017 წლის სექტემბერში საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ ოფიციალურად გამოაცხადა, რომ პირველი კომერციული პალატა მუშაობას შეუდგებოდა 2019 წლის იანვრიდან.¹¹

იმავე წყაროზე დაყრდნობით, დონორები, მათ შორის, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), დიდი ბრიტანეთის მთავრობის კარგი მმართველობის ფონდი (UK Government's Good Governance Fund / GGF) და საერთაშორისო თანამშრომლობის გერმანული საზოგადოება (Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit / GIZ) გამოთქვამდნენ რეფორმის ფინანსური მხარდაჭერისთვის მზადყოფნას.¹² თუმცა, მოგვიანებით, რეფორმა შეჩერდა და ამ სტაგიაზე მუშაობისას არ გამოცხადებულა შემდგომი გეგმების შესახებ და არც რაიმე საკანონმდებლო ცვლილება განხორციელებულა ამ მიმართულებით.

ბ) მაღალი ავტორიტეტის მქონე საერთაშორისო საარბიტრაჟო დაწესებულების ადგილობრივი ფილიალის ჩამოყალიბება

საქართველოს მთავრობის მხრიდან უცხოური ბიზნეს-დავების მაღალხარისხოვანი და ეფექტური გადაჭრის უზრუნველყოფის შემდგომ მცდელობას წარმოადგენდა მოლაპარაკებები საერთაშორისო სავაჭრო პალატის საერთაშორისო საარბიტრაჟო სასამართლოსთან (ICC), რის შედეგადაც გამო-

⁹ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, ინფორმაცია სპეციალიზებული კომერციული სასამართლოების შემოღებასთან დაკავშირებით კერძო სამართლის კომისიის სხდომის შესახებ, 25 ოქტომბერი 2016, ხელმისაწვდომია: <http://justice.gov.ge/News/Detail?newsId=5307>.

¹⁰ კონცეფცია კონფიდენციალურია. ამ სტატიის ავტორი მონაწილეობას იღებდა კონცეფციის შემუშავებაში.

¹¹ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, ინფორმაცია საქართველოს იუსტიციის მინისტრის EBRD პრეზიდენტთან შეხვედრის შესახებ; 5 სექტემბერი, 2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=6492>.

¹² საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, ინფორმაცია საქართველოს იუსტიციის მინისტრის EBRD პრეზიდენტთან შეხვედრის შესახებ; 5 სექტემბერი, 2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=6492>.

ცხადდა, რომ 2018 წლის 20 დეკემბერს ხელი მოეწერებოდა ურთიერთგაგების მემორანდუმს.¹³ ICC-ის პრეს-რელიზში აღნიშნულია, რომ „ურთიერთგაგების მემორანდუმით გათვალისწინებული პირობების საფუძველზე, საერთაშორისო სავაჭრო პალატა და საქართველოს მთავრობა ვალდებულებას იღებენ, ხელი შეუწყონ საქართველოში ICC დავების განხილვის სერვისების გამოყენებას, მათ შორის, ცნობიერების ამაღლებისა და მარკეტინგული ძალისხმევის გზით. საქართველოს მთავრობის მხარდაჭერით, სათანადო შემთხვევებში, ICC ასევე მიმართავს ძალისხმევას საქართველოში ადგილობრივი, რეგიონული და საერთაშორისო აუდიტორიებისთვის აკადემიური და საგანმანათლებლო საქმიანობის ხელშესაწყობად. ორივე მხარე იღებს ვალდებულებას, აწარმოოს უწყვეტი დიალოგი, ორგანიზება გაუკეთოს ერთობლივ შეხვედრებს და გაააქტიუროს ერთობლივი სამუშაო ჯგუფის მუშაობა შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის პარალელურად.“¹⁴

როგორც ჩანს, საქართველოს მთავრობა დიდ იმედებს ამყარებს ამ თანამშრომლობაზე. იუსტიციის მინისტრის ოფიციალური განცხადებით, საქართველოს მთავრობა იმედოვნებს, ქვეყანაში შექმნას ICC-ის ადგილობრივი არბიტრაჟის ან წარმომადგენლობითი ოფისი.¹⁵ თუმცა, ICC-ის მხრიდან ოფიციალურად არ დასტურდება, რომ იგი საქართველოში ადგილობრივი საარბიტრაჟო ცენტრის შექმნას გეგმავს, რომელიც თბილისში დავის მოგვარების ისეთივე სერვისებს შესთავაზებს, როგორსაც პარიზში. ამ თვალსაზრისით, ICC-მ ცოტა ხნის წინ მთელი მსოფლიოს მასშტაბით ოპერაციების გაფართოების საკუთარი გეგმების შესახებ ისაუბრა. 2017 წლის ივლისში მან არაბეთის გაერთიანებულ საემიროებში, აბუ-დაბიში ახლო აღმოსავლეთისა და ჩრდილოეთ აფრიკის (MENA) წარმომადგენლობითი ოფისის გახსნის თაობაზე განაცხადა. ოფისი განთავსდება აბუ-დაბის გლობალურ ბაზარზე (ADGM), ემირატების დედაქალაქში, ალ-მარაჰის კუნძულზე არსებულ საერთაშორისო საფინანსო ცენტრში. ეს ნაბიჯი გახლავთ ბოლო დროს გატარებულ რიგ ღონისძიებათაგან უახლესი, რომელიც ICC-მ გადადგა ოპერაციების მსოფლიოს მასშტაბით გაფართოების მიზნით. აღნიშნული ინიციატივა ასევე მოიცავს წარმომადგენლობითი ოფისის გახსნას ბრაზილიაში, როგორც ეს 2017 წლის მაისში გამოცხადდა, და საქმისწარმოების ოფისის შექმნას სინგაპურში, 2017 წლის ივნისში გაკეთებული განცხადების თანახმად.¹⁶

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ყველა ეს იურისდიქცია უკვე ჩამოყალიბებულია ფართო სპექტრის ბიზნეს-ცენტრების სახით დიდი ოდენობის საარბიტრაჟო დავებით, რაც განვითარებადი ბაზრის მქონე ეკონომიკურად განვითარებადი ქვეყნისთვის, როგორც საქართველო, ძნელად მიღწევადია. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ამჟამად საქართველოს სამართლებრივ ბაზარზე მხოლოდ ერთი საერთაშორისო იურიდიული ფირმა მოქმედებს (Dentons). მეორე გლობალურმა იურიდიულმა ფირმამ - Dechert-მა - 2017 წელს განაცხადა, რომ საქართველოს ტოვებს. საარბიტრაჟო დავების პოტენციური ოდენობისა და საარბიტრაჟო მომსახურებაზე არსებული მოთხოვნის გარდა, მაღალხარისხიანი იურიდიული მომსახურების არსებობა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა, რომლის გარეშეც, რთულია, წარმოვიდგინოთ საერთაშორისო საარბიტრაჟო ცენტრის წარმატებული ფუნქციონირება.

ICC-გან განსხვავებით, მეორე წამყვან საარბიტრაჟო ინსტიტუტს - ლონდონის საერთაშორისო საარბიტრაჟო სასამართლოს (LCIA) ადგილობრივი დავების მოგვარების სერვისებისთვის საერთაშორისო ოფისების გახსნის ხანგრძლივი პრაქტიკა აქვს. მაგალითად, 2008 წელს LCIA-მ დუბაიში დუბაის საერთაშორისო საფინანსო ცენტრის (DIFC) ფარგლებში დააფუძნა DIFC-LCIA საარბიტრაჟო ცენტრი, რომელიც ამ ორი ინსტიტუტის სტრატეგიულ პარტნიორობას ეყრდნობა. DIFC-LCIA საარბიტრაჟო ცენტრი ახორციელებს საერთაშორისო ბიზნეს-დავების ეფექტურ გადაჭრას არბიტრაჟისა და მედიაციის გზით. იგი სთავაზობს ყველა იმ მომსახურებას, რომელსაც ლონდონში LCIA-ის საქმისწარმოების სამდივნო ახორციელებს. DIFC-LCIA-ის წესების თანახმად, LCIA-ის სასამართლოს სამეთვალყურეო როლი ზუსტად ისეთივეა, როგორსაც თავად LCIA-ში ასრულებს საკუთარი წესების შესაბამისად ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა ტრიბუნალების შერჩევა და დანიშვნა, არბიტრებისათვის გამოწვევების და საკონტროლო

¹³ ახალი ამბების სააგენტო "Reginfo", 20 ოქტომბერი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://reginfo.ge/economic/item/9815-saqartveloshi-saertashoriso-savachro-palatis-arbitraji-dapuwndeba>; იხ. აგრეთვე საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, 17 დეკემბერი, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7838>.

¹⁴ ICC ოფიციალური ვებ-გვერდი, მთავარი / News & Speeches / ICC დასაქართველოს მთავრობა აფორმებენ დავების გადაჭრის ხელმძღვანელებს ურთიერთგაგების მემორანდუმს, ხელმისაწვდომია: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-government-georgia-sign-dispute-resolution-advancing-mou/>.

¹⁵ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, პრეს რელიზი, 4 ოქტომბერი 2018, <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7785>.

¹⁶ ICC ოფიციალური ვებ-გვერდი, საერთაშორისო სავაჭრო პალატის საარბიტრაჟო საერთაშორისო სასამართლო არაბეთის გაერთიანებული საემიროებში, აბუ-დაბიში ახლო აღმოსავლეთისა და ჩრდილოეთ აფრიკის (MENA) წარმომადგენლობითი ოფისის ხსნის: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-court-establish-mena-representative-office-uae/>.

ხარჯების განსაზღვრა.¹⁷ LCIA India გახლავთ კიდევ ერთი დამოუკიდებელი საარბიტრაჟო ინსტიტუტი, რომელიც 2009 წელს LCIA ქოლგის ქვეშ შეიქმნა ნიუ დელიში. მისი საარბიტრაჟო წესები დაფუძნებულია LCIA წესებზე. LCIA India ახორციელებს ყველა იმ ადმინისტრაციულ სერვისს ინდოეთში, რომელსაც LCIA ბრიტანეთში.¹⁸ ამასთან, როგორც LCIA-მ განაცხადა, 2016 წლის 1-ლი ივნისიდან იგი ინდოეთში მომხმარებელთა საჭიროებებს ლონდონის ოფისიდან, ლონდონის გუნდის მეშვეობით მოემსახურება, მათ შორის, იმათ, ვინც LCIA India-ს წესები აირჩია შესაბამისი ხელშეკრულებებით. აქედან გამომდინარე, დაფუძნების ექვსი წლის შემდეგ, ცხადი გახდა, რომ ინდოელი მხარეები თანაბარი ხარისხით იყენებენ LCIA-ის წესებს და რომ არასაკმარისია მხარეების მიერ ხელშეკრულებაში LCIA India-ს წესების არჩევის პრაქტიკა საიმისოდ, რომ გამართლებული იყოს LCIA India-ს წესების გამოყენების გაგრძელება ინდოეთში ცალკე შეთავაზების სახით.¹⁹ კიდევ ერთი მაგალითი გახლავთ LCIA-MIAC საარბიტრაჟო ცენტრი მავრიკიაში, რომელიც 2011 წელს დაფუძნდა LCIA-ის მიერ მავრიკის მთავრობასთან ერთად ერთობლივი საწარმოს სახით. თუმცა, LCIA და მავრიკიის მთავრობა შეთანხმდნენ, 2018 წლის 27 ივლისიდან შეენწყვიტათ შეთანხმება ერთობლივი საწარმოს შესახებ, რომლის საფუძველზეც მავრიკიაში LCIA-MIAC-ის საარბიტრაჟო ცენტრი დაარსდა. შესაბამისად, 2018 წლის 27 ივლისიდან LCIA-MIAC-ის საარბიტრაჟო ცენტრმა განაცხადა ოპერაციების შეწყვეტის თაობაზე.²⁰ როგორც ვხედავთ, მაღალი რეპუტაციის მქონე საერთაშორისო საარბიტრაჟო ინსტიტუტების ადგილობრივი საარბიტრაჟო ცენტრების შექმნა ყოველთვის არ გვირგვინდება ისეთი წარმატებით, როგორც ეს თავიდან ჩანს. შესაძლოა, ამის მიზეზი იყოს ამ არბიტრაჟის მიერ შემოთავაზებული სერვისების სიძვირე. თუმცა, ბიზნესს, რომელსაც შეუძლია ამ საფასურის გადახდა, მგზავრობის ხარჯების დაფარვასაც შესძლებს, რაც უკავშირდება დავების განხილვას საზღვარგარეთ - მაგ. ლონდონში ან პარიზში. არბიტრაჟში ძირითადი ხარჯები მოდის არა მგზავრობასა და ლოჯისტიკაზე, არამედ ინსტიტუციონალურ მოსაკრებლებზე, არბიტრების ჰონორარებსა და ადვოკატების გასამრჯელოებზე. არბიტრაჟის მიერ განუვლი კვალიფიციური მომსახურება არ არის დაბალ ფასიანი. საერთაშორისოდ აღიარებული ბრენდების - როგორცაა ICC და LCIA-ს გამოყენებაც მაღალ ფასებს უკავშირდება, რადგან ეს ინსტიტუტები მაღალი რეპუტაციით სარგებლობენ და მათი საარბიტრაჟო გადამწყვეტილებები უფრო ადვილია სასამართლოებისთვის აღსასრულებლად, ვიდრე სხვა საარბიტრაჟო ცენტრების თუ სპეციალური საარბიტრაჟო ტრიბუნალის გადამწყვეტილებებისა. აქედან გამომდინარე, საბოლოო ჯამში დავების გადაჭრის იმავე სერვისის მიღება ადვილზე შეიძლება არც აღმოჩნდეს მომხმარებლისთვის დიდი უპირატესობა.

გ) სპეციალური ეკონომიკური ზონები სხვადასხვა სამართლებრივი რეჟიმით

საქართველოში კიდევ ერთ საინტერესო ინიციატივას წარმოადგენს მსჯელობა საქართველოს კონსტიტუციის დებულების შესახებ, რომელიც იძლევა სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმის მქონე განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონების (Special Economic Zones / SEZ) შექმნის შესაძლებლობას. კერძოდ, ამ ეტაპზე საუბარია ანაკლიის განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის შექმნაზე. ასეთ ზონებში სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმის შემოღება გულისხმობს საქართველოს კანონმდებლობის გარდა სხვა რეგულაციების დანერგვას და, ასევე, ითვალისწინებს დამოუკიდებელი სასამართლო და საარბიტრაჟო სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებლობას, რომელიც დავებს განიხილავს ამ რეგულაციების შესაბამისად. ანაკლიის განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის შექმნის ამბიციური გეგმა ითვალისწინებს ინგლისის კანონმდებლობის პრინციპებზე დაფუძნებული საერთო სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავებას, ასევე, მაღალკვალიფიციური საერთაშორისო მოსამართლეებისა და არბიტრებით დაკომპლექტებული საკუთარი დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემისა და საერთაშორისო საარბიტრაჟო ცენტრის ჩამოყალიბებას კომერციული და სამოქალაქო საქმეებისთვის, რათა საერთაშორისო ბიზნეს კომპანიებმა შეძლონ დავების დროული და ნაკლები დანახარჯებით გადაჭრა. ასეთი მიდგომა საკმაოდ მიღებულია მრავალი განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის, სპეციალური ადმინისტრაციული რეგიონებისა, თუ სხვა თავისუფალი ზონებისთვის მსოფლიო მასშტაბით. ბევრმა ასეთმა ზონამ აირჩია ინგლისის კანონმდებლობა პირდაპირი გამოყენების ან მისი ძირითადი სამართლებრივი პრინციპების კოდიფიკაციის გზით. მაგალითად, ჰონგ-კონგმა და სინგაპურმა ინგლისის კანონმდებლობა კოდიფიკაციის გარეშე გა-

¹⁷ LCIA ოფიციალური ვებ-გვერდი, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.lcia.org/LCIA/international.aspx>, იხ. აგრეთვე DIFC-LCIA-ის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.difc-lcia.org/>

¹⁸ LCIA ოფიციალური ვებ-გვერდი, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <http://www.lcia.org/LCIA/international.aspx>, იხ. აგრეთვე LCIA India-ის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.lcia-india.org/>.

¹⁹ LCIA India-ის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.lcia-india.org/>.

²⁰ LCIA ოფიციალური ვებ-გვერდი, <http://www.lcia.org/LCIA/international.aspx>, იხ. აგრეთვე LCIA-MIAC ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.lcia-miac.org/>.

ავრცელეს საკუთარ ტერიტორიაზე. კერძოდ, სინგაპურის მიერ ინგლისის სამართლის გამოყენება სინგაპურს შესაძლებლობას აძლევს, პირდაპირ მიმართოს ინგლისის პრეცედენტულ სამართალსა და კონკრეტულ საკანონმდებლო აქტებს. ამ მიდგომისგან განსხვავებით, დუბაის საერთაშორისო ფინანსურმა ცენტრმა (DIFC) არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში და ასტანას საერთაშორისო საფინანსო ცენტრმა (AIFC) არჩევანი კოდიფიკაციის მიდგომაზე გააკეთეს. AIFC-ის შემთხვევაში, მისი მარეგულირებელი კანონმდებლობა ეყრდნობა ყაზახეთის კონსტიტუციას და გააჩნია სპეციალური სამართლებრივი რეჟიმი, რომელიც ეფუძნება ინგლისის სამართალსა და წამყვანი საერთაშორისო საფინანსო ცენტრების სტანდარტებს.²¹ რაც შეეხება DIFC-ს, მას საკუთარი - არაბთა გაერთიანებული საემიროების სამოქალაქო და კომერციული კანონმდებლობისგან დამოუკიდებელი კანონები და რეგულაციები აქვს, რომლებიც მოდელირებულია მსოფლიოს ძირითადი ფინანსური იურისდიქციების საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით და მოიცავს საერთაშორისო საფინანსო და კომერციული სამართლის საუკეთესო ასპექტებს.²² DIFC სასამართლო ხელისუფლებამ შეიმუშავა საკუთარი წესები, რომლებიც დიდ წილად ინგლისის კომერციულ სამართალს ეფუძნება, თუმცა, იქ, სადაც DIFC კანონმდებლობა დუმს (მაგ. ინტელექტუალური საკუთრების სფერო), ინგლისისა და უელსის კანონი პირდაპირ მოქმედებს.²³

მიზეზი, რის გამოც DIFC-მ არაბთა გაერთიანებულ საემიროებში მოქმედი კონტინენტური სამართლის სისტემის ნაცვლად უპირატესობა ინგლისის სამართალს მიანიჭა, გახლავთ ის, რომ კონტინენტური სამართალი მოსამართლეებს მოქმედების მეტ თავისუფლებას ანიჭებს; აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინგლისის სასამართლოებმა ჯერ კიდევ 500 წლის წინ დანერგეს სამართლიანობის პრინციპი სამართლებრივი ფორმალობებით გამოწვეული უსამართლო შედეგების შემცირების მიზნით, თუკი ამგვარ შედეგს ადგილი ექნებოდა.²⁴ არსებობს მრავალი სხვა უპირატესობა, რომელიც ინგლისის სამართლის სასარგებლოდ შეიძლება დავასახელოთ, მაგალითად, ინგლისის სამართალი დომინირებს საერთაშორისო კომერციულ კონტრაქტებში, რადგან იგი ითვლება ბიზნესისადმი ყველაზე მეგობრულ კანონმდებლობად. იქიდან გამომდინარე, რომ საქმე გვაქვს უმეტესწილად მოსამართლეების და არა პარლამენტის მიერ შემუშავებულ კანონებთან, იგი სწრაფად ახდენს ადაპტირებას ცვალებად ბიზნეს რეალობებთან. გარდა ამისა, ინგლისის სამართალი არის ერთადერთი სამართალი, რომელიც გამიზნულად იქნა დანერგილი სხვადასხვა არსებულ იურისდიქციაში.

დღესდღეობით, ყველა ძირითად ფინანსურ ცენტრს არეგულირებს საერთო სამართალი, რომელიც ინგლისის კანონმდებლობის პრინციპებზე დაყრდნობით მოქმედებს ძლიერი სასამართლო სისტემის, არბიტრაჟისა და მედიაციის ინსტიტუციების მეშვეობით. აღნიშნული სამართლებრივი სისტემისთვის დამახასიათებელია სასამართლო დავების შედეგების პროგნოზირებადობა არსებული პრეცედენტების საფუძველზე და მოსამართლეთა მიერ კანონმდებლობის ფართო ინტერპრეტაციის ძალაუფლების შეზღუდვა; ეს არის ფაქტებზე დაფუძნებული სამართლებრივი სისტემა, რაც ნიშნავს იმას, რომ არ არის აუცილებელი იყო იურისტი, რათა დავის შედეგები განჭვრიტო, რადგან ეს შესაძლებელია ანალოგიური პრეცედენტების ფაქტების გათვალისწინებით. დავების განხილვის პროცედურებში ოფიციალურ ენად ინგლისური ენის გამოყენება, სახელშეკრულებო თავისუფლებისა და მხარეთა ავტონომიის პრინციპების უკეთესი დაცვა, რაც კონტრაქტების შედგენისას მეტი მოქნილობის შესაძლებლობას იძლევა - ყველა ეს ფაქტორი ინგლისის სამართალს საერთაშორისო ბიზნეს კომპანიებს შორის ყველაზე პოპულარულსა და ნაცნობ სამართლად აქცევს. სწორედ, აღნიშნული მიზეზები ცხადყოფს, თუ რატომ შეიძლება გახდეს მარეგულირებელი კანონმდებლობის სახით ინგლისის სამართლის დანერგვა და ამ სამართლებრივ პრინციპებზე დაყრდნობით დავების მარეგულირებელი ძლიერი ინსტიტუციების შექმნა ამგვარ თავისუფალ ზონებში უცხოელი და ადგილობრივი ინვესტორების მოზიდვის ძლიერი სტიმული. სასამართლო / საარბიტრაჟო ინსტიტუტების ეფექტური ფუნქციონირება და კანონის უზენაესობა უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას, სტაბილურობას, პროგნოზირებადობასა და თანმიმდევრულობას, ეს კი უკიდურესად მნიშვნელოვანია ნებისმიერი ბიზნეს-სუბიექტისათვის.

²¹ Philip Kim (Herbert Smith Freehills), ასტანას საერთაშორისო ფინანსური ცენტრი: AIFC სასამართლო და საერთაშორისო საარბიტრაჟო ცენტრის იურიდიული სისტემები ინგლისის საერთო კანონებს უნდა ეფუძნებოდეს; 6 აგვისტო, 2017; ხელმისაწვდომია: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2017/08/06/astana-international-financial-centre-aifc-court-international-arbitration-centre-legal-systems-based-english-common-law/>.

²² Andrew Tarbuck & Chris Lester, დუბაის სამართლებრივი სისტემა, გამომცემლობა Motivate Publishing, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://www.lw.com/thoughtleadership/dubai-legal-and-regulatory-system>.

²³ Joshua Rozenberg, ბრიტანეთის კანონმდებლობა ოაზისია დუბაიში; 2 თებერვალი, 2006, ხელმისაწვდომია: <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/4198952/British-law-is-oasis-of-reassurance-in-Dubai.html>.

²⁴ იქვე.

§3. დასკვნები

სასამართლო დამოუკიდებლობა კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიის საფუძველია. სასამართლო სისტემის ეფექტურობა ფასდება იმით, თუ როგორ უზრუნველყოფენ სასამართლოები ადამიანის უფლებების, მათ შორის, ქონებრივი უფლებების დაცვას, როგორ უწყობენ ხელს დავების მშვიდობიან მოგვარებას და როგორ აძლევენ შესაძლებლობას მოქალაქეებს, უზრუნველყონ საკუთარი მთავრობის ანგარიშვალდებულება მათ ქმედებებზე. ამასთან, კანონების სამართლიანი გამოყენებისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების დაუყოვნებლივი აღსრულების გზით, ეფექტური სასამართლო სისტემა ხელს უწყობს უცხოურ და შიდა ინვესტიციებს, კერძო სექტორის განვითარებას და ეროვნულ კონკურენტუნარიანობას, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს ეკონომიკურ ზრდას.²⁵ სამართლიანი სასამართლო მოქალაქეთა ფუნდამენტური უფლებაა, ამავდროულად, ეს გახლავთ ბიზნესის სუბიექტების მიერ ნდობისა და ეკონომიკის განვითარების მამოძრავებელი ფაქტორი.²⁶ ამასთან, საქართველოს მიერ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების კუთხით სხვადასხვა სამართლებრივ სფეროებში მიღწეული პროგრესი შეიძლება შეფერხდეს სამართლიანი და კარგად ფუნქციონირებადი სასამართლო სისტემის გარეშე, რომელიც უზრუნველყოფს დაახლოებული კანონების დაცვას და მათი დარღვევისას შესაბამისი სანქციების ამოქმედებას. მართლმსაჯულების ხარისხის გაუმჯობესება შეიძლება მიღწეულ იქნეს სასამართლოებსა და დავის გადაწყვეტის ალტერნატიულ მექანიზმებთან დაკავშირებული რეფორმების მეშვეობით. იქიდან გამომდინარე, რომ სასამართლო სისტემა თავის თავში მოიცავს ინსტიტუტებისა და ინდივიდების ფართო სპექტრს, რეფორმა უნდა განხორციელდეს მრავალმხრივი ჩართულობის გზით.²⁷ როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველო აგრძელებს ცვლილებების სხვადასხვა ვერსიის განხილვას სასამართლო სისტემის სრულყოფის მიზნით. სამწუხაროდ, და მიუხედავად წარსულში რამდენიმე მცდელობისა, ჯერ კიდევ წინაა მნიშვნელოვანი რეფორმები, რომელიც საქართველომ უნდა განახორციელოს დავების მოგვარების ჭეშმარიტად სამართლიანი და ეფექტური სისტემის დასაწერად.²⁸

²⁵ მსოფლიო ბანკის ოფიციალური ვებ-გვერდი, სასამართლო რეფორმა; იხ.: <http://web.worldbank.org/archive/website00912B/WEB/OTHER/0052E4CB.HTM?>

²⁶ ევროპული კომისია, The Quality of Public Administration “Toolbox”, თემა 7: Quality justice systems, აგვისტო, 2017, იხ.: file:///C:/Users/User/Downloads/09%20T2017%20Theme%207%20Justice%20systems_web.pdf.

²⁷ მსოფლიო ბანკის ოფიციალური ვებ-გვერდი, სასამართლო რეფორმა; იხ.: <http://web.worldbank.org/archive/website00912B/WEB/OTHER/0052E4CB.HTM?>

²⁸ სტატია შესრულებულია დოქ. ნათია ლაპიაშვილის მიერ; ბაზელის უნივერსიტეტი, შვეიცარია, შედარებითი სახელმწიფოებრივი სამართლის იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი; LL.M. ჟენევის უნივერსიტეტი, შვეიცარია, საერთაშორისო დავების მოგვარების მაგისტრი; LL.M. რიგის უმაღლესი იურიდიული სკოლა, ლატვია, საერთაშორისო საჯარო და ევროკავშირის სამართლის მაგისტრი; საქართველოს უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი; კავკასიის სამართლის სკოლის ასოცირებული პროფესორი; გრენობლის უნივერსიტეტის მონღეული პროფესორი; თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროკავშირის სამართლებრივი მოდულის ხელმძღვანელი; ევროპული კვლევების ინოვაციური მეთოდის სწავლების ცენტრის კოორდინატორი.

Natia Lapiashvili

THE EU CALLS FOR IMPROVING THE JUSTICE SYSTEM IN GEORGIA: DEMOCRACY AND DISPUTE SETTLEMENT

Abstract

Strengthening democracy is primarily linked with effective and independent judiciary in any jurisdiction. Enhancing the fair and well-functioning judicial system remains the challenge for Georgia, as highlighted recently by the European Parliament's Committee on Foreign Affairs (AFET) Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia. It is worth mentioning that Georgia has undergone several rounds of related reforms under different governments varying from the idea of establishment special economic zones with different legal regimes, introduction of commercial and tax courts/chambers or formation of local branch of reputable international arbitration institution. However, irrespective of several attempts in the past, there remains a considerable criticism regarding efficiency and quality of justice in the country and there are still substantial reforms Georgia needs to undertake to achieve truly effective dispute resolution system.

Keywords: EU, Georgia, Judiciary, Arbitration, Reforms

§ 1. Introduction

Implementation status of the EU Association Agreement with Georgia with regard to judiciary system and criticism

In 2018 the European Parliament's Committee on Foreign Affairs ("AFET") has published the assessment of current status of the implementation of the Association Agreement between the European Union (the "EU") and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia (the "European Union Association Agreement with Georgia").¹ While evaluating the overall progress positively, AFET also identified the areas necessitating additional efforts for Georgia to get closer to membership of the EU.² According to the AFET's press office, Members of the European Parliament ("MEPs") assessed that "high-level corruption, full independence of the judiciary and the depoliticization of media content remain key areas of concern" in Georgia.³ The report regarding the implementation process of the EU-Georgia Association Agreement was prepared by MEP Andrejs Mamikins, which particularly undervalued democracy and justice-related reforms in Georgia.⁴ On 13 November 2018

¹ 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, entered into force on 1 July 2016.

² Official web-site of the European Parliament, Documents in dossier AFET/8/11788 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia, available at <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/draft-reports.html?ufolderComCode=AFET&ufolderLegId=8&ufolderId=11788&source=&linkedDocument=true&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=>.

³ Official web-site of the European Parliament, News, Press Release "EU association efforts: MEPs praise Georgia and criticise Moldova", available at <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181009IPR15403/eu-association-efforts-meps-praise-georgia-and-criticise-moldova>.

⁴ Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Andrejs Mamikins, A8-0320/2018, Dated 15.10.2018, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0320+0+DOC+PDF+V0//EN>.

at the European Parliament's plenary session discussion and debates around the report, Johannes Hahn, the EU Commissioner for European Neighborhood Policy, stated that while the report showed Georgia's progress regarding implementation of the European Union Association Agreement with Georgia, he also noted that the Georgian government should work further on law enforcement and judiciary reforms.⁵

In consideration of the foregoing, via report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia, the European Parliament "acknowledges Georgia's results in fighting low and mid-level corruption leading to a good regional ranking in perception indexes; highlights nevertheless that high-level elite corruption remains a serious issue;... and stresses that fighting corruption requires an independent judiciary and a solid track record of investigations into high-level cases of corruption, yet to be established."⁶ The European Parliament further "takes note of the ongoing judicial reform and signs of greater impartiality and transparency of the judiciary, but recalls the Venice Commission's concerns over proposed legislative amendments, which do not ensure the political neutrality of the Prosecuting Attorneys' Council of Georgia; calls for all the necessary measures to strengthen the justice system – [...], also with a view to guaranteeing transparency, notably in terms of the selection, appointment and promotion of judges as well as in disciplinary proceedings pertaining to them."⁷ The EU principal legislative body also "calls on the Georgian authorities to take further steps to uphold fundamental freedoms and human rights, notably for vulnerable groups, by fighting hate speech and discrimination, including on the labour market through an amended Labour Code."⁸

Accordingly, enhancing the fair and well-functioning judicial system remains the challenge for Georgia. Strengthening democracy is primarily linked with effective and independent judiciary in any jurisdiction. It is worth mentioning that Georgia has undergone several rounds of judicial reforms under different governments. However, there remains considerable criticism regarding efficiency and quality of judicial system in the country. Some often-noted grounds of criticism include: unpredictability of outcome of decisions, lack of professionalism of judges (could be result of low salaries), deficiency in number of judges as compared to number of cases to hear per year, nepotism and favoritism in appointment and removal of judges, lack of modernization and other reasons. All these factors result in many low-quality and unconvincing judgments and more generally, in lack of trust in Georgian judicial system as a whole, both in the eyes of foreign investors and Georgian citizens.

§ 2. Past attempts to reform dispute settlement system in Georgia and future prospects

a) Commercial and Tax Courts/Chambers Reform

In the near past, there had been some attempts in Georgia to offer trust-worthy dispute settlement mechanisms to facilitate fast and effective resolution of business disputes, especially involving foreign investors. The example of such attempt is discussions about introducing specialized commercial and tax courts/chambers in Georgia. In this regard, in October 2016 the private law reform council, consisting of the Minister of Justice and representatives of different public bodies and private interest groups considered the concept paper on introduction of commercial and tax courts/chambers prepared by law firm "Dechert Georgia LLC".⁹ The concept paper overviews the judicial systems in many legally advanced jurisdictions, including England and Wales, Ireland, Netherlands, Singapore, France, USA and other jurisdictions, based on which the paper elaborated the recommendations for the government of Georgia, including hiring foreign judges with required expertise.¹⁰ In September 2017 it was officially announced by the Georgian Ministry of Justice that the first commercial chamber will start to operate in January

⁵ News Agency "Agenda.ge", "MEP calls Georgia a star of the region for commitment to European values", dated 14 Nov 2018, available at <http://agenda.ge/en/news/2018/2394>; See also News Agency "Civil.ge", "MEPs Positive on Georgia's EU Association Agreement Implementation", dated 10/10/2018, at <https://civil.ge/archives/257777>.

⁶ Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), Supra note 5, Para 21.

⁷ Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), Supra note 5, Para 24.

⁸ Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), Supra note 5, Para 34.

⁹ Georgian Ministry of Justice official webpage, information on private law commission meeting regarding introducing specialized commercial courts, dated 25 October 2016, available at <http://justice.gov.ge/News/Detail?newsId=5307>.

¹⁰ The concept paper is confidential. The author of this article had been involved in preparation of the concept paper.

2019.¹¹ The same source suggested that donors, including the European Bank for Reconstruction and Development (the “EBRD”), the UK Government’s Good Governance Fund (the “GGF”) and Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (English: German Corporation for International Cooperation GmbH) (the “GIZ”) expressed their willingness to support the reform financially.¹² However, later the reform has apparently been suspended and as of writing this article, no further plans have been announced or measures taken in this regard.

b) Establishment of local branch of reputable international arbitration institution

Further attempt of Georgian Government to offer high quality and effective dispute resolution to foreign businesses was negotiations with International Court of Arbitration of International Chamber of Commerce (the “ICC”), as a result of which it was announced that Memorandum of Understanding would be signed on 20 December 2018.¹³ The ICC press-release thereof notes that “under terms outlined in the MOU, ICC and the Government of Georgia commit to promoting the use of ICC Dispute Resolution Services in Georgia, including through awareness-raising and marketing efforts. With support from the government of Georgia, where relevant, the ICC Court will also undertake efforts to foster academic and educational activities in Georgia for local as well as regional or international purposes and audiences. Both parties commit to maintaining continued dialogue and the organization of joint encounters and to intensify the operation of a joint working group along with consultation among relevant stakeholders.”¹⁴

It seems that Georgian government has great expectations from this cooperation. According to official announcement of Minister of Justice, Georgian Government hopes to establish ICC local arbitration branch or representative office in Georgia.¹⁵ However, it is not officially confirmed from the side of ICC, that it intends establishment of local arbitration centre in Georgia, which would offer the same dispute resolution services in Tbilisi as in Paris. In this regard, ICC had recently declared its plans to expand operations worldwide. In July 2017 it announced to open a representative office for the Middle East and North Africa (MENA) in Abu Dhabi, United Arab Emirates (UAE). The office will be located in Abu Dhabi Global Market (ADGM), an international financial centre located on Al Maryah Island in the capital of UAE. The move is the latest in a series of measures undertaken by the Court to expand operations worldwide. They include the opening of a representative office in Brazil, announced in May 2017, and the establishment of a case management office in Singapore, announced in June 2017.¹⁶ However, all these jurisdictions have already been established as business centers with vast number of arbitration disputes, something economically developing country with emerging market like Georgia cannot offer. It is worth noting that currently there is only one international law firm operating in Georgian legal market (Dentons). Another global law firm Dechert announced it decided to leave Georgia in 2017. Apart from potential number of arbitration disputes and demand for arbitration services, the presence of high-quality legal services is another important prerequisite without which it will be hard to envisage successful functioning of an international arbitration centre.

As opposed to ICC, another leading arbitration institution - the London Court of International Arbitration (the “LCIA”) has a long-term practice of opening international offices, offering local dispute resolution services. For instance, in 2008 the LCIA has founded the DIFC-LCIA Arbitration Centre in Dubai, within Dubai International Financial Centre (“DIFC”) upon a strategic partnership between two institutions. The DIFC-LCIA Arbitration Centre administers the effective resolution of international business disputes through arbitration and mediation, offering all the services that are offered by the LCIA casework secretariat in London. Under the DIFC-LCIA Rules, the LCIA Court plays exactly the same supervisory role as it does under the LCIA’s own rules in connection with such matters as the

¹¹ Georgian Ministry of Justice official webpage, information on meeting of Georgian Minister of Justice with the EBRD president, dated 5 September 2017, available at <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=6492>.

¹² Georgian Ministry of Justice official webpage, information on meeting of Georgian Minister of Justice with the EBRD president, dated 5 September 2017, available at <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=6492>.

¹³ News Agency “Reginfo”, dated 20 October 2018, available at <https://reginfo.ge/economic/item/9815-saqartveloshi-saertashoriso-savachro-palatis-arbitraj-i-dapuwndeba>; See also Georgian Ministry of Justice official webpage, dated 17 December 2018, available at <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7838>.

¹⁴ ICC official web-site, Home / News & Speeches / ICC and Government of Georgia sign dispute resolution advancing MOU, available at <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-government-georgia-sign-dispute-resolution-advancing-mou/>.

¹⁵ Georgian Ministry of Justice official webpage, Press Release, dated 4 October 2018, <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7785>.

¹⁶ ICC official web-site, The ICC International Court of Arbitration is to open a representative office for the Middle East and North Africa (MENA) in Abu Dhabi, United Arab Emirates (UAE), at <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-court-establish-mena-representative-office-uae/>.

selection and appointment of Tribunals, determining challenges to arbitrators, and controlling costs.¹⁷ LCIA India is another independent arbitral institution founded under the LCIA umbrella in 2009, based in New Delhi, with rules that are closely modelled on the LCIA rules. LCIA India offers all the administrative services offered by the LCIA in the UK.¹⁸ Though, the LCIA has announced that as of 1 June 2016 it will service the needs of users in India, including those who have adopted LCIA India Rules, from the LCIA's London office and its London based casework team. Hence, after six years of its establishment, it has become apparent that Indian parties are equally content to continue using the LCIA Rules and there are insufficient adopters of LCIA India clauses to justify a continuation of the LCIA India Rules as a separate offering.¹⁹ Another example is LCIA-MIAC Arbitration Centre in Mauritius, founded by LCIA together with the Government of Mauritius in 2011 as a joint venture. However, The LCIA and the Government of Mauritius have mutually agreed to terminate the joint venture agreement which established the LCIA-MIAC Arbitration Centre in Mauritius, with effect since 27 July 2018. Consequently, from 27 July 2018 the LCIA-MIAC Arbitration Centre was announced to cease operations.²⁰ As follows, the establishment of local arbitration centres of reputable international arbitration institutions are not always as successful as they may appear in the beginning. The reason for that most probably is that the services offered by those arbitration institutions are far from being cheap. However, the businesses who can afford those fees, can also afford to sponsor travel costs i.e. the disputes to be heard abroad, e.g. in Paris or London. In arbitration the major costs do not come on travel and logistical costs, but rather on institutional fees, honorarium of arbitrators and charges of legal counsel. The services rendered by arbitrators with right experience is not low-priced. Use of internationally recognized brands such as ICC and LCIA also comes with a price, since these institutions enjoy high reputation and their arbitration awards are easier to enforce at courts than other arbitration centres' or ad hoc arbitration tribunals' decisions. Hence, the possibility to receive the same dispute resolution services locally may not be such a big advantage for its users at the end of the day.

c) Special Economic Zones with different legal regimes

Another interesting initiative in Georgia to follow is discussions on provision of Georgian Constitution allowing establishment of Special Economic Zones ("SEZ") with special legal regimes, specifically mentioning Anaklia SEZ. Introducing special legal regime in such zones means a possibility to introduce law other than Georgian law, as well as implies the need of establishing independent judicial and arbitration system to hear disputes based on such law. The ambitious plan for Anaklia SEZ is development of a common law framework based on English law principles, as well as formation of its own independent judicial system and an international arbitration centre for commercial and civil cases with highly qualified international judges and arbitrators, to facilitate time- and cost-effective dispute resolution for international business companies. Such approach is quite common for many SEZs, Special Administrative Regions or other free zones around the globe. Many of such zones have chosen English law through direct application or codification of its key legal principles. For instance, Hong Kong and Singapore adopted English law without codification. For example, the Singapore Application of English Law Act makes English common law and certain English statutes directly applicable in Singapore. As opposed to this approach, Dubai International Financial Centre ("DIFC") in United Arab Emirates ("UAE") and the Astana International Financial Centre ("AIFC") elected the codification approach. In the case of AIFC, its governing law is founded on the Constitution of Kazakhstan and has a special legal regime, based on English common law and standards of leading international financial centres.²¹ As for DIFC, it has its own laws and regulations, independent of the civil and commercial laws of the UAE, modelled on the best practices of the world's major financial jurisdictions and embody the best of international financial and commercial law.²² The DIFC judicial authority has drafted its own statutes based largely on English commercial law,

¹⁷ LCIA official website, available at <http://www.lcia.org/LCIA/international.aspx>; see also official website of DIFC-LCIA, available at <http://www.difc-lcia.org/other-advantages-of-the-difc-lcia.aspx>.

¹⁸ LCIA official website, information available at <http://www.lcia.org/LCIA/international.aspx>, see also official website of LCIA India at <http://www.lcia-india.org/>.

¹⁹ Official website of LCIA India, available at <http://www.lcia-india.org/>.

²⁰ LCIA official website, available at <http://www.lcia.org/LCIA/international.aspx>, see also official website of LCIA-MIAC available at <http://www.lcia-miac.org/>.

²¹ Philip Kim (Herbert Smith Free hills), The Astana International Financial Centre: AIFC Court and International Arbitration Centre Legal Systems to be based on English Common Law, dated 6 August 2017 available at <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2017/08/06/astana-international-financial-centre-aifc-court-international-arbitration-centre-legal-systems-based-english-common-law/>.

²² Andrew Tarbuck & Chris Lester, Dubai's legal system, Published by Motivate Publishing, 2009, available at <https://www.lw.com/thoughtleadership/dubai-legal-and-regulatory-system>.

however where DIFC law is silent, such as area of intellectual property, the law of England and Wales applies directly.²³ The reason why the DIFC has chosen English common law in preference to the codified system of civil law, being the major legal system in UAE, is said to be that common law allows the judges more discretion; It should be also mentioned that the principles of fairness and equity were introduced by the Court of Chancery 500 years ago to mitigate the unfair formalities of the common law, if any.²⁴ There are many other advantages to be named in favour of English law, such as: English Law dominates the international commercial contracts as it is considered as the most commercial friendly law. Because it is predominantly judge-made and not-parliament made law, it adapts more quickly to changing business realities. Further, English law is the only law which was intentionally introduced as part of the existing jurisdictions. All major financial centers are governed by the common law with strong judiciary, arbitration and mediation institutions operating on English law principles. Predictability of precedents with less interpretation power of judges; fact-based legal system, i.e. no need to be a lawyer to foresee the outcome of the dispute in line with similar cases; use of English as official language for procedures; better protection of freedom of contract and party autonomy principles, allowing more flexibility in drafting contracts – all these factors make English law the most popular and familiar law among international business companies. For this reason, it is clear why introducing English law as a governing law and founding the strong dispute settlement institutions based on the same legal principles can be a strong incentive to attract foreign and local investors in such free zones. Effective operation of judicial/arbitration institutions and the rule of law guarantees transparency, stability, predictability and consistency, which is crucial for any business entity.

§3. Conclusions

Judicial independence is the foundation of rule of law and democracy. Efficiency of judicial system is measured by how the courts support the protection of human and property rights, facilitate the peaceful resolution of disputes and allow citizens to hold their government accountable for its actions; Further, by ensuring the fair application of laws and the prompt enforcement of judicial decisions, an efficient judiciary encourages foreign and domestic investment, private sector development and national competitiveness, thus fostering economic growth.²⁵ A fair trial is a fundamental right of citizens, as well as a driving factor to underpin business confidence and economic development.²⁶ Having said that, the progress achieved by Georgia in harmonizing the different legal areas with EU law can be undermined without just and well-functioning judicial system, which ensures that the laws are respected and appropriate sanctions are taken when they are breached. Improving justice can be achieved through reforms related to courts and alternative dispute resolution mechanisms. As the judicial system includes a wide array of institutions and individual players, reform efforts should adopt a comprehensive, participatory, multi-faceted approach.²⁷ In the view of foregoing, Georgia continues to consider various options on making changes for improvement of the judicial system. Unfortunately and irrespective of several attempts in the past, there are still substantial reforms Georgia needs to undertake to achieve truly fair and effective dispute resolution system that can provide a country with a foundation for the rule of law.²⁸

²³ Joshua Rozenberg, British law is oasis of reassurance in Dubai, dated 2 Feb 2006, available at <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/4198952/British-law-is-oasis-of-reassurance-in-Dubai.html>.

²⁴ Joshua Rozenberg, British law is oasis of reassurance in Dubai, dated 2 Feb 2006, available at <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/4198952/British-law-is-oasis-of-reassurance-in-Dubai.html>.

²⁵ World bank Official Website, Judicial Reform, Available at <http://web.worldbank.org/archive/website00912B/WEB/OTHER/0052E4CB.HTM?>

²⁶ The European Commission, The Quality of Public Administration “Toolbox”, Theme 7: Quality justice systems, August 2017, available at file:///C:/Users/User/Downloads/09%202017%20Theme%207%20Justice%20systems_web.pdf.

²⁷ World bank Official Website, Judicial Reform, Available at <http://web.worldbank.org/archive/website00912B/WEB/OTHER/0052E4CB.HTM?>

²⁸ By Dr. Natia Lapiashvili, PhD Basel University, Switzerland, Doctor iuris in Comparative Contract Law; LL.M. Geneva University, Switzerland, Master in International Dispute Settlement; LL.M. Riga Graduate School of Law, Latvia, Master in PIL and EU Law; Associated Professor at University of Georgia; Associated Professor at Caucasian School of Law; Visiting Professor at Grenoble University; Head of EU Law Module at Tbilisi State University; Coordinator of Centre of Innovative Teaching Methodologies in EU Studies.

მერი მალაკელიძე

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში საზღვრის მართვის საკითხების
ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება:
ევროკავშირის მოთხოვნებით თუ საშინაო პოლიტიკური ღონისძიებით
განვიხილოთ ევროპეიზაცია?

აბსტრაქტი

სტატია ეხება მესამე ქვეყნების ევროპეიზაციას და მიზნად ისახავს, ახსნას ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლო ქვეყნების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების პროცესი. ამ კვლევაში დადგენილია ის პირობები, რომელთა საშუალებითაც ევროკავშირი ცდილობს თავის საზღვრებს გარეთ ცვლილებების ხელშეწყობას. ასევე, გამოკვლეულია, შეუძლია თუ არა ევროკავშირს პირობითობის პრინციპის გამოყენებით ქვეყნებს საკმარისი მოტივაცია მისცეს შიდა რეფორმების განხორციელებისთვის მაშინ, როცა განეწინაურება პერსპექტივა არ არსებობს; სხვა შემთხვევაში რა განაპირობებს აღნიშნულ ქვეყნებში ევროპეიზაციას. ნაშრომში გაანალიზებულია კონკრეტულ სექტორებთან დაკავშირებული პროცესები და, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში, განხორციელებული შესაბამისი რეფორმები. საქართველოსა და უკრაინაში საზღვრის მართვის სიღრმისეული შესწავლა მნიშვნელოვანი დასკვნების გამოტანის საშუალებას გვაძლევს.

საკვანძო სიტყვები: ევროპეიზაცია, პირობითობა, საზღვრის მართვა, საქართველო, უკრაინა

შესავალი

ნაშრომის მიზანია, წვლილი შეიტანოს აკადემიურ დისკუსიაში, რომელიც ეხება ევროკავშირის საზღვრებს გარეთ მიმდინარე ევროპეიზაციის პროცესებს. კვლევაში გაანალიზებულია ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა, რომელიც „ევროკავშირის გარეთ ევროპეიზაციის შედარებისთვის ყველაზე მსგავს შემთხვევებს წარმოადგენს. ის განიხილავს ახლო მეზობელ ქვეყნებთან ურთიერთობებს, მოიცავს პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებებს და ეფუძნება ევროკავშირის მკაფიო მისწრაფებას, ევროპული ღირებულებები, ნეკრი ქვეყნების გარდა, სხვა სახელმწიფოებშიც გაავრცელოს“ (Schimmelfennig, 2015, გვ. 6). მესამე ქვეყნების ევროკავშირის სტანდარტებსა და ნორმებთან თავსებადობის კვლევისას მეცნიერებმა დაადგინეს, რომ განსხვავებულ ქვეყნებსა თუ პოლიტიკის სფეროებში ინსტიტუციური დაახლოება სხვადასხვა დონეზეა. შესაბამისად, თეორიული დასკვნები უმეტესწილად ურთიერთსაინააღმდეგოა. მკვლევარები ხშირად კამათობენ იმის შესახებ, შეუძლია თუ არა ევროკავშირს, განეწინაურება პერსპექტივის გარეშე, ქვეყნის შიგნით პოზიტიურ ცვლილებებს შეუწყოს ხელი. ეს დისკუსია იმით არის განპირობებული, რომ ევროკავშირში გაერთიანების პირობითობა ევროპეიზაციის ყველაზე ეფექტურ მექანიზმად მიიჩნევა. ამის ფონზე, ზოგიერთი მეცნიერი ასკვნის, რომ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებს არასაკმარისი მოტივაცია აქვთ შიდა რეფორმების გასატარებლად. (e.g. Kelley, 2006; Schimmelfennig and Scholtz, 2008). აღნიშნული პესიმისტური ხედვის საპირისპიროდ, ევროპეიზაციის პროცესის კვლევამ გამოავლინა, რომ აღნიშნულ სახელმწიფოებში ინსტიტუციური ცვლილებების დონე გასაოცრად მაღალია (e.g. Börzel and Risse, 2012; Lavenex, 2014). ამ პროცესების ასახსნელად მეცნიერები ყურადღებას ამახვილებენ კონკრეტულ პოლიტიკის მიმართულებებსა და მასთან დაკავშირებულ ევრო-

კავშირის პირობითობაზე (e.g. Ademmer and Börzel, 2013; Ademmer and Delcour, 2014; Langbein and Wolczuk, 2012). ამ არგუმენტაციის შესაბამისად, აღნიშნული ნაშრომის მიზანია, დაადგინოს, თუ რა აძლევს მესამე ქვეყნებს ევროპეიზაციის მოტივაციას და რა უწყობს ხელს ქვეყნების შიგნით პოლიტიკურ ცვლილებებს. კვლევა შეისწავლის, ბრიუსელიდან მომდინარე ზენოლა განაპირობებს თუ არა ამ სახელმწიფოებში ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით რეფორმების გატარებას. იმის გათვალისწინებით, რომ „ჯერ ადრეა მყარი, ერთიანი თეორიული ჩარჩოს შემუშავება, რომელიც ახსნის განსხვავებულ პოლიტიკურ ცვლილებებს სხვადასხვა სფეროებსა და ქვეყნებში“ (Langbein and Börzel, 2013, p. 574), აღნიშნული კვლევა ცდილობს, წვლილი შეიტანოს თეორიის განვითარების პროცესში. სტატია შედგება რამდენიმე ნაწილისაგან: პირველ რიგში, ჩამოყალიბებულია ანალიზის თეორიული ჩარჩო, რომელიც ევროკავშირის პირობითობის პრინციპს ეფუძნება; ამის შემდგომ განხილულია ემპირიული მაგალითები; ბოლოს კი, შედარებითი ანალიზის შედეგად მთავარი მიგნებები და დასკვნითი შენიშვნებია მოცემული.

ანალიზის ჩარჩო

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა ევროკავშირის აღმოსავლეთითა და სამხრეთით მრავალ ქვეყანას მოიცავს. აღმოსავლეთ პარტნიორობა აერთიანებს ბელარუსს, უკრაინას, მოლდოვას, საქართველოს, სომხეთსა და აზერბაიჯანს. სამხრეთით ევროკავშირი 15 ქვეყანასთან თანამშრომლობს. აღნიშნულ სახელმწიფოებთან „ხმელთაშუაზღვის კავშირის“ თანამშრომლობის ფორმატი არსებობს. ეს ქვეყნები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან სიდიდით, გეოგრაფიული მდებარეობითა და პოლიტიკური სისტემებით. აღნიშნული მრავალფეროვნება გამოწვევაა მკვლევარებისთვის, შეიმუშაონ ევროპეიზაციის პროცესის ისეთი განმარტება, რომლის განზოგადება ყველა მათგანზე შესაძლებელი იქნება. კვლევის მეთოდოლოგიაზე დაფუძნებული მეცნიერული შედეგების მისაღებად, ნაშრომში ყურადღება გამახვილებულია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებზე, რაც, ემერსონის კლასიფიკაციის მიხედვით, ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ ერთ-ერთ სამეზობლო წრეს წარმოადგენს (Emerson, 2011, გვ. 54).

კვლევისათვის შერჩეულია აღმოსავლეთ სამეზობლოს ორი ქვეყანა - საქართველო და უკრაინა. ამ ქვეყნების შედარება მეთოდოლოგიურად გამართლებულია, რადგან ორივე მათგანი „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ყველაზე აქტიურ და ლიბერალურ წევრებს შორის“ მოიაზრება (Freyburg, et. al. 2009, გვ. 919). გარდა ამისა, ორივე ქვეყანას ევროკავშირთან ასიმეტრიული ურთიერთდამოკიდებულება აკავშირებს. უფრო მეტიც, საქართველო და უკრაინა პროევროპული მისწრაფებებით გამოირჩევიან და ევროკავშირში განწევრიანება მათი საგარეო პოლიტიკური დღის წესრიგის მნიშვნელოვანი ნაწილია. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის 27 ივნისს ევროკავშირმა საქართველოსთან ხელი მოაწერა ასოცირების ხელშეკრულებას, უკრაინასთან კი დაასრულა ასოცირების ხელმოწერის პროცესი. ორივე დოკუმენტი ითვალისწინებს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცეს. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო და უკრაინა მსგავს შემთხვევებს წარმოადგენენ, კვლევის საფუძველზე გამოვლენილი მხოლოდ ნეგატიური შედეგების განზოგადებაა მიზანშეწონილი. ეს ნიშნავს, რომ თუ ევროკავშირი წარუმატებელია ამ სახელმწიფოების ევროპეიზაციის პროცესში, მაშასადამე, ის ასევე არაეფექტური იქნება აღმოსავლეთ სამეზობლოს სხვა ქვეყნებშიც.

ნაცვლად იმისა, რომ ქვეყნის დონეზე ევროპეიზაციის პროცესი ახსნას, აღნიშნული ნაშრომი სექტორულ დონეზე აკეთებს აქცენტს და შესაბამის სფეროებში შედარებითი ანალიზის მეშვეობით წარმოგვიდგენს სრულ სურათს. კვლევა მიზნად ისახავს, დააკვირდეს პოლიტიკის მიმართულებების ევროპეიზაციას და დაადგინოს ამ პროცესის წამახალისებელი ფაქტორები როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე გარეთ. ასეთი ტიპის კვლევა, რომელიც ფოკუსირებულია დეტალურ ანალიზზე, მეთოდოლოგიურად გამართულ დასკვნებს გვაძლევს. უფრო მეტიც, „კონკრეტული პოლიტიკური სფეროებისა და ქვეყნების ძირეული განხილვის საშუალებით შეგვიძლია, დავადგინოთ განსხვავებული შედეგების გამომწვევი კონკრეტული მიზეზები“ (Sasse, 2008, გვ. 300).

ნაშრომში გამოკვლეულია, არსებობს თუ არა ემპირიული მტკიცებულება იმისა, რომ მესამე ქვეყნების ევროპეიზაციის პროცესი დაკავშირებულია ევროკავშირის მოთხოვნებთან და რა გავლენას ახდენს ევროკავშირის პირობითობა მაშინ, როცა განწევრიანების დაპირების სახით რეალური ჯილდო არ არსებობს. შესაბამისად, აღნიშნული ნაშრომი მიზნად ისახავს, უპასუხოთ შემდეგ საკვლევ კითხვებს: (1) შეიძლება თუ არა ევროპეიზაციის პროცესში ევროკავშირი იყოს ეფექტური განწევრიანების პერსპექტივის გარეშე? (2) რამდენად იზრდება ქვეყნის შიგნით არსებული ნორმების ევროპულ სტანდარტებთან თავ-

სებადობა? (3) რა ფაქტორები უწყობს ხელს ქვეყნის შიგნით პრო-ევროპული რეფორმების გატარებას? პირველ საკვლევ კითხვასთან დაკავშირებით, „ეფექტურობა“ განისაზღვრება, როგორც „ინსტიტუციის შესაძლებლობა აქტიურად და მიზანმიმართულად იყოს ჩართული საერთაშორისო სისტემის სხვა აქტორებთან ურთიერთობაში“ (Sjöstedt 1977, გვ. 16 cited in Bretherton and Vogler, 2006, გვ.17).

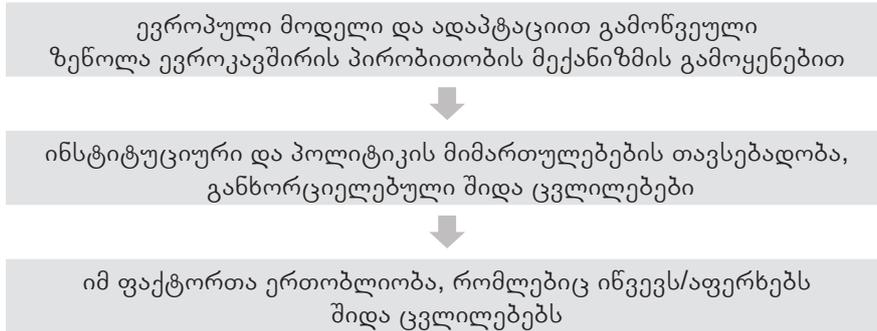
იმისათვის, რომ საკვლევ კითხვებს პასუხი გაცეს და და კონკრეტულ სექტორზე ევროკავშირის პირობითობის გავლენა დადგინდეს, ნაშრომში განხილულია საქართველოსა და უკრაინაში საზღვრის მართვის საკითხები. კვლევა მოიცავს ზემოთ ხსენებული ქვეყნებისთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შექმნიდან უვიზო მიმოსვლის მინიჭებამდე პერიოდს. საზღვრის მართვის საკითხები ევროკავშირისა და მესამე ქვეყნებს შორის მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში არსებული თანამშრომლობის ფარგლებში მოიაზრება. გარდა ამისა, ეს სფერო მოიცავს უამრავ სხვა საკითხს, მათ შორის: „კანონის უზენაესობასა და ადამიანის უფლებების დაცვას, პირადი მონაცემების დაცვას, დასაქმებულთა უფლებებს, დასაქმებულთა მობილობას; ... ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლას; ნარკოტიკებით არალეგალური ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლას; დანაშაულისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას; ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში მონაწილეობას და სამართლებრივ თანამშრომლობას“ (EEAS, Guide to Association Agreement). საზღვრის მართვის საკითხები კვლევისთვის შერჩეულია რამდენიმე მიზეზის გამო: პირველ რიგში, ანალიზის ერთეულებზე უფრო ახლო დაკვირვება აჩვენებს, რომ საქართველოსა და უკრაინაში საზღვრის მართვის საკითხები მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდის; ასევე, შერჩეული მეთოდოლოგია შესაძლებლობას გვაძლევს, შევისწავლოთ ქვეყნის შიგნით გატარებული რეფორმები იმ პერიოდში, როდესაც ვიზა ლიბერალიზაცია-სთან დაკავშირებული პირობითობა არ არსებობდა. აღსანიშნავია, რომ ევროპასთან უვიზოდ მიმოსვლის პერსპექტივა საქართველოში 2013 წელს, ხოლო უკრაინაში 2010 წელს გამოჩნდა. ტექნიკური თვალსაზრისით, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მეორე ნაწილი მოიცავს საზღვრის მართვას და კვლევაც ამ საკითხებით შემოიფარგლება. ასეთი მიდგომა საშუალებას გვაძლევს, დავაკვირდეთ დამოკიდებულ ცვლადს დროის სხვადასხვა მონაკვეთში და დეტალური ანალიზის შედეგად შესაბამისი დასკვნები გამოვიტანოთ.

მართალია, უპირველეს ყოვლისა, ევროკავშირი მიზნად ისახავს ევროპული ღირებულებების მხარდაჭერას, ადამიანის უფლებების დაცვისა და დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპების გავრცელებას, თუმცა, ის მაინც არის „კონკრეტულ საკითხებზე ორიენტირებული სისტემა და საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში ტექნიკური ხასიათის საერთაშორისო წესების ერთობლიობა მის *acquis* ს ქმნის (Magen 2007, გვ. 364-366; Lavenex 2014; cited in Schimmelfennig, 2015, გვ. 12). შესაბამისად, ნაშრომში განხილულია საზღვრის მართვის სფეროში საქართველოსა და უკრაინის ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოება. ევროპეიზაციაში იგულისხმება ევროპული პოლიტიკის გავლენა შიდა სახელმწიფო სტრუქტურებზე. ამ შემთხვევაში ადაპტაციური წნეხი (*adaptational pressure*) მოიაზრებს, ერთი მხრივ, ევროკავშირისა და, მეორე მხრივ, ქვეყნის შიგნით არსებული პოლიტიკის, პოლიტიკის მიმართულებებისა და ინსტიტუტების თავსებადობას (Knill and Lehmkuhl, 2002, p. 259).

კვლევაში შესწავლილია შიდა სტრუქტურების ტრანსფორმაცია ან მათი თავიდან ჩამოყალიბება ევროპული სტანდარტების გათვალისწინებით. დამოკიდებული ცვლადი - „პოლიტიკის ცვლილება“ განისაზღვრება ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სექტორულ დონეზე მიღწეული პროგრესის ოფიციალური შეფასებების მიხედვით. აღნიშნული ცვლადის ოპერაციონალიზაცია ეფუძნება ევროკავშირის მოთხოვნების შესრულებას, რომელიც ასახულია სამოქმედო გეგმებში, ანგარიშებსა და ევროპული კომისიის მიერ შემუშავებულ სხვა ოფიციალურ დოკუმენტებში.

ნაშრომში განვითარებულია კლასიკური ევროპეიზაციის ლიტერატურის შესაბამისი თეორიული ჩარჩო, რომელიც ეფუძნება „რაციონალური არჩევანის ინსტიტუციონალიზაციას“ (Börzel and Risse, 2003). თუმცა, კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, თეორია სამ ნაწილად არის კლასიფიცირებული: (1) ზემოდან ქვემოთ მიმართული ადაპტაციით გამოწვეული ზენოლა და ამ მიზნით პოლიტიკური პირობითობის მექანიზმის გამოყენება; (2) ინსტიტუციური და კონკრეტული პოლიტიკის მიმართულებების თავსებადობა ევროპულ და ქვეყნის შიგნით არსებულ სისტემებს შორის; (3) იმ ფაქტორთა ერთობლიობა, რომელიც განაპირობებს შიდა ცვლილებებს.

ცხრილი 1 ანალიტიკური ჩარჩო



აღნიშნული კვლევა შეისწავლის ევროპეიზაციას, როგორც ზემოდან ქვემოთ მიმართულ პროცესს. ამ პირობებში, სუპრანაციონალური ინსტიტუციების ჩართულობის შედეგად, სახელმწიფოები რეფორმებს შიდა დონეზე ახორციელებენ. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპეიზაცია ხორციელდება ვერტიკალური მექანიზმის გამოყენებით, რომლის დროსაც ევროკავშირი აწესებს კონკრეტულ მოდელს ქვეყნების ეროვნულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში დასაწესებლად. მეორე მხრივ, ხელისუფლების წარმომადგენლები გადაწყვეტილების მიღებისას აანალიზებენ სარგებელსა და დანახარჯს.

მესამე ქვეყნებში ზემოდან ქვემოთ მიმართული პროცესების შესასწავლად სექტორული პოლიტიკა შესაბამის ფორმატს წარმოადგენს. ამასთანავე, რაციონალური თეორიის მოდელის შესაბამისად, კვლევა წარმოაჩენს, თუ როგორ უბიძგებს ევროკავშირი ქვეყნებს ადაპტაციისაკენ პოლიტიკური პირობითობის საშუალებით. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ზენოლის სტრატეგიას ჯილდოს გამოყენებით, რომლის დროსაც „ევროკავშირი აჯილდოვებს სამიზნე ქვეყნის მთავრობას მოთხოვნების შესრულების შემთხვევაში, ხოლო შეუსრულებლობისას კი ნახალისების გარეშე ტოვებს“ (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004, გვ. 671).

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ფარგლებს მიღმა ევროპეიზაციის შესახებ ლიტერატურაში დომინანტური მოსაზრებაა, რომ ევროკავშირის პირობითობა ვერ ახსნის მეზობელ ქვეყნებში მიმდინარე ცვლილებებს, რადგან ეს უკანასკნელი არ გულისხმობს ყველაზე მნიშვნელოვან სტიმულს - განეწიანებას (e.g. Kelley, 2006; Schimmelfennig and Scholtz, 2008). მეორე მხრივ, ამ სფეროში უახლესი კვლევები ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკის მიმართულებებში ევროკავშირის პირობითობაზე, ანუ კონკრეტულ ჯილდოზე, რომელიც მოჰყვება მოცემულ მიმართულებაში მიღწეულ წარმატებას (e.g. Gawrich, et. al, 2010; Langbein and Wolczuk, 2012; Ademmer and Börzel, 2013). სწორედ, აღნიშნული მოსაზრების განსავითარებლად, ამ კვლევაში შესწავლილია აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში საზღვრის მართვის სფერო, სადაც ევროკავშირი ქვეყნებს რეფორმების შემთხვევაში ჯილდოს სახით ვიზა ლიბერალიზაციას ანიჭებს. უფრო მეტიც, შერჩეული შემთხვევები აკმაყოფილებს პირობითობის ორ მთავარ კრიტერიუმს: პირველი, ევროკავშირისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის არსებობს მკვეთრად გამოხატული ასიმეტრიული ურთიერთდამოკიდებულება ევროკავშირის სასარგებლოდ. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ საქართველოსა და უკრაინას თითქმის უმნიშვნელო დატვირთვა აქვს ევროკავშირის ეკონომიკისათვის მაშინ, როცა ამ ქვეყნებისთვის ევროკავშირის ბაზარი მნიშვნელოვანია და ასოცირების შემთხვევაში დიდი სარგებლის მომტანია. (Schimmelfennig and Scholtz, 2008, გვ. 191). მეორე მხრივ, ამ შემთხვევაში ევროკავშირის პირობა უფრო რეალურია, რადგან „რაც უფრო მაღალია ჯილდოს ფასი, მით უფრო რთულია მისი მინიჭება სამიზნე ქვეყნებისთვის“ (იქვე). აქედან გამომდინარე, ვიზა ლიბერალიზაცია წარმოადგენს უფრო ვალიდურ და სანდო ჯილდოს, ვიდრე განეწიანება. შესაბამისად, ნაშრომში შესწავლილია ევროკავშირის მოთხოვნები საზღვრის მართვის სფეროში საქართველოსა და უკრაინაში, რომლებიც ეროვნული კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებას და პრაქტიკაში განხორციელებას მოითხოვს. სწორედ, ამას გულისხმობს ადაპტაციური წნეხი, რომლის დროსაც ევროკავშირი პირობითობის მექანიზმს იყენებს.

ევროკავშირის მოთხოვნების იდენტიფიცირების შემდეგ, კვლევა ადგენს ეროვნულ დონეზე ინსტიტუციური მოწყობისა და წესების ევროპულ სტანდარტებთან თავსებადობას. მომდევნო ეტაპზე მნიშვნელოვანია დადგინდეს, შესაბამისობა/შეუსაბამობის ხარისხი, რაც „თავსებადობის სიკეთეს“ (“goodness of fit”) ეფუძნება (Risse, Cowles and Caporasso, 2001; Börzel and Risse, 2003). შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოსა და უკრაინაში პოლიტიკის მიმართულების ემპირიული შესწავლა წარმოაჩენს ეროვნულ დონეზე

იმ ხარვეზებს, რომელთა გამოსწორებაც უნდა მოხერხდეს რეფორმების საშუალებით. აღნიშნული მიდგომა სრულიად შეესაბამება რაციონალურ კვლევით ჩარჩოს, რომელიც ზემოდან ქვემოთ მიმართულ პროცესს გულისხმობს. ეს ითვალისწინებს „ცხად, ვერტიკალური ბრძანებების ჯაჭვს“, რომლის საშუალებითაც ევროკავშირის პოლიტიკა ბრიუსელიდან ეროვნულ დონეზე ვრცელდება (Bulmer and Radaelli, 2004, გვ. 9). კვლევა იწყება ადაპტაციით გამოწვეული ზენოლისა და თავსებადობის ხარისხის გაანალიზებით. თუმცა, ეს ორივე ფაქტორი აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობებია ქვეყნის შიგნით პრო-ევროპული ცვლილებების განსახორციელებლად. შესაბამისად, ევროპეიზაციის ასახსნელად მივმართავთ დამატებით გარემოებებს.

როგორც აღინიშნა, წინა ემპირიული დაკვირვების შედეგები ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის სამეზობლო ქვეყნებში პოლიტიკური ცვლილებები განსხვავებული ხასიათისაა. შესაბამისად, მხოლოდ ერთი მიდგომა ვერ ახსნის ევროკავშირის გავლენას შიდა სტრუქტურებზე და ევროპეიზაციის სხვადასხვა დონეების ასახსნელად აუცილებელია დამატებითი დამოუკიდებელი ცვლადების ანალიზი. ამ საკითხთან დაკავშირებული ლიტერატურის, ადრე განხორციელებული კვლევითი პროექტებისა და სხვადასხვა ანალიტიკური შრომების საფუძველზე, ეს ნაშრომი განიხილავს შემდეგ ფაქტორებს: რამდენად განსაზღვრულია ევროკავშირის მიერ წაყენებული პირობები; რამდენად სანდოა დანაპირები/სტიმული; რამდენად ეხმარება და როგორ უწყობს ხელს ევროკავშირი ინსტიტუციურ გაძლიერებას. აღნიშნული ცვლადები ეფუძნება 'გარე სტიმულების მოდელის' თეორიას (External Incentives Model) (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004). ამასთანავე, გაანალიზებულია ევროპეიზაციის პროცესში სხვა საერთაშორისო აქტორების როლი და მოთხოვნების ქვეყნის შიდა პოლიტიკურ დღის წესრიგთან შესაბამისობა. სწორედ, სხვადასხვა ცვლადების ანალიზით შესაძლებელია, მხედველობაში მივიღოთ ალტერნატიული დაკვირვებები და თავიდან ავირიდოთ „ცრუ“ კავშირები თეორიულ მიზეზებსა და რეალურ შედეგებს შორის (Gschwend and Schimmelfennig, 2007, გვ. 6). კვლევისთვის შემუშავებული ანალიტიკური ჩარჩოს ფარგლებში, ცვლადებს შორის წარმოდგენილი კავშირი საშუალებას გვაძლევს, გავიაზროთ ამ ფაქტორების ურთიერთმიმართება და მათი შესაძლო გავლენა.

ცხრილი 2 დამოუკიდებელი ცვლადების ოპერაციონალიზაცია

დამოუკიდებელი ცვლადების ოპერაციონალიზაცია	
დამოუკიდებელი ცვლადები	ოპერაციონალიზაცია
პირობების განსაზღვრულობა	ევროკავშირის მოთხოვნების სიცხადე, ფორმალურობა, თანმიმდევრულობა
დაპირების/სტიმულის სანდოობა	ვიზა ლიბერალიზაციისა და მეტი ეკონომიკური დახმარების დაპირება
დახმარება და ინსტიტუციური გაძლიერება	ფინანსური დახმარება და ინსტიტუციური გაძლიერების პროგრამები
სხვადასხვა საერთაშორისო აქტორები	თანამშრომლობის ჩარჩოები, დონორი ორგანიზაციებისა და სხვა საერთაშორისო ორგანოების პროექტები და პროგრამები
ინსტიტუციონალური შესაძლებლობები	შიდა პოლიტიკური დღის წესრიგთან შესაბამისობა, ქვეყნების პოლიტიკური პრიორიტეტები

აღნიშნული კვლევა არა მხოლოდ აღმოსავლეთ სამეზობლო ქვეყნებში ევროკავშირის მოთხოვნების შედეგად მიღებულ შედეგებზე ამახვილებს ყურადღებას, არამედ აკვირდება ცვლილებების განვითარების დინამიკასა და თანმდევ კონტექსტს. ეს ხორციელდება შედარებითი ანალიზის საფუძველზე პროცესის მიყოლის ტექნიკის გამოყენებით. ამგვარი მიდგომა საშუალებას გვაძლევს, გამოვააშკარავოთ მიზეზ-შედეგობრივი კავშირები და მივაკვლიოთ იმ ფაქტორებს, რომელიც პოლიტიკურ თავსებადობაზე დადებით ან, პირიქით, უარყოფით გავლენას ახდენს.

ემპირიული მაგალითი საქართველოდან

ევროკავშირის მოთხოვნები ზემოდან ქვემოთ მიმართული ადაპტაციით გამონკვეული ზენოლა ევროკავშირის პირობითობის მექანიზმის გამოყენებით

ევროკავშირი იერარქიულად ახორციელებს ადაპტაციურ ზენოლას სამიზნე ქვეყნებში. წინასწარ განსაზღვრული წესებისა და სპეციალური მოთხოვნების დანესებით ის ხელს უწყობს პოზიტიური ცვლილებების განხორციელებას. თეორიულად, ევროკავშირის მოთხოვნების სიცხადეზე, გარკვეულობასა და თანმიმდევრულობაზე დამოკიდებული მის მიერ აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურად გამოყენება. წესების შინაარსიც საკითხის მნიშვნელობაზე მიაბიძგებს. „იმისთვის, რომ ევროკავშირის არანეგრ სახელმწიფოებში გავლენას დავაკვირდეთ, ევროკავშირის პოლიტიკა სხვადასხვა სფეროებში უნდა იყოს ცხადი, ნათლად ჩამოყალიბებული და უნდა გულისხმობდეს შესრულების ვალდებულებას. (Franck, 1990, გვ. 52-83; Legro, 1997, გვ. 34; Schimmelfennig and Schweltnus, 2006, გვ. 5), რასაც ზოგიერთი მეცნიერი წესების „სიმჭიდროვეს“ ან მოთხოვნების ხარისხს უწოდებს“ (Jacoby 2004, გვ. 9-10 cited in Timus, 2007, გვ. 16). საქართველოს შემთხვევაში საზღვრის მართვასთან დაკავშირებით ევროკავშირის წესების სიცხადე რომ შეფასდეს, ნაშრომში განხილულია ევროპული კომისიის ქვეყნის პროგრესის შეფასების ყოველწლიური ანგარიშები 2008 წლიდან 2015 წლამდე. ამასთანავე, გაანალიზებულია ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა (2006) და ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა (2013), რადგან, სწორედ, ეს დოკუმენტები განსაზღვრავენ კონკრეტულ ნაბიჯებსა და მიზნებს. უფრო მეტიც, ევროკავშირის პირობებზე დიდი ხნის განმავლობაში დაკვირვება გვაძლევს შესაძლებლობას, რომ ვიმსჯელოთ, რამდენად თანმიმდევრულია ზემოთ ხსენებული პირობები იმისათვის, რომ საქართველოს ხელისუფლებაზე ზენოლის შედეგად განხორციელდეს ცვლილებები ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან გასათანაბრებად.

1996 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებას ევროკავშირთან, რომელიც 1999 წელს შევიდა ძალაში. აღნიშნული ხელშეკრულება მხარეებს შორის ურთიერთობების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა ასოცირების ხელშეკრულებამდე. თუმცა, მასში ნახსენები არ იყო საზღვრებთან დაკავშირებული საკითხები. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა კი მოიცავს საზღვრის მენეჯმენტს მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის ფარგლებში. სამოქმედო გეგმა საზღვრის მართვის საკითხებს ახალი პარტნიორობის ერთ-ერთ პერსპექტივად მოიხსენიებს და განსაზღვრავს კონკრეტულ ქმედებებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს საქართველოს ხელისუფლებამ. ამ სფეროში ევროკავშირის მოთხოვნებია: საზღვრების მართვის სტრატეგიის განვითარება; ტრანს-ნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ გაეროს კონვენციისა და მისი სამი თანმხლები ოქმის „პალერმოს ოქმის“, ასევე, იარაღის არალეგალური წარმოებისა და ვაჭრობის შესახებ გაეროს ოქმის რატიფიცირება და იმპლემენტაცია; საზღვრების მართვის სფეროში რეფორმების განხორციელება; ტერორიზმისა და ორგანიზებული დანაშაულის, ტრეფიკინგის, იარაღით არალეგალური ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ დიალოგი; უწყებათაშორისი თანამშრომლობა; საზღვრების დელიმიტაცია, დემარკაცია და კონტროლი; საზღვრების მართვის სფეროში დასაქმებულთა განათლება და ტრენინგი; ხელისუფლების შესაბამისი წარმომადგენლების კომპეტენციების გაზრდა; საზღვრების მართვის ინტეგრირებული სისტემის სტრატეგიის დანერგვა და იმპლემენტაცია (EU-Georgia Action Plan, 2006, გვ. 8, 18-19).

ვიზა ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგის დაწყებისას შემუშავდა შესაბამისი სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც საზღვრის მენეჯმენტის საკითხებში ევროკავშირის მიერ წამოყენებული პირობები უფრო მეტად კონკრეტული და განსაზღვრული გახდა. საქართველოსთვის ეს სამოქმედო გეგმა კიდევ ერთი ზენოლაა სექტორული პოლიტიკის ევროპულ სტანდარტებთან კიდევ უფრო დასაახლოებლად. საზღვრების მართვის სფეროში ყურადღება უფრო მეტად გამახვილდა სამართლებრივ და ინსტიტუციონალურ ჩარჩოზე, უწყებათაშორისი თანამშრომლობაზე, ეთიკურ კოდექსსა და ტრენინგის პროგრამებზე, ინტეგრირებულ საზღვრების მართვის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაზე. ევროკომისიის ყოველწლიური ანგარიშებიც აჩვენებს ევროკავშირის მიერ წაყენებული პირობების თანმიმდევრულობას ამ სფეროში. მიუხედავად იმისა, რომ 2011, 2012 და 2013 წლების დოკუმენტებში არ არის ნახსენები საზღვრებთან დაკავშირებული საკითხები, ამ პერიოდში ევროკავშირი მაინც ახორციელებდა მონიტორინგს. 2012 წელს საქართველომ წარმოადგინა ყოვლისმომცველი ანგარიში ვიზა ლიბერალიზაციის დიალოგის ფარგლებში მიღებული ზომების შესახებ, ხოლო 2013 წლიდან ევროკომისია აქვეყნებდა ყოვე-

ლწლიურ ანგარიშებს საქართველოს მიერ ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულებასთან დაკავშირებით. უფრო მეტიც, ევროკავშირმა თითოეულ ბლოკში წარმოადგინა „ნიშნული“ (benchmark), რომლის მიხედვითაც განსაზღვრავდა მიღწეულ პროგრესს. ვიზა ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგის ფარგლებში შექმნილმა შესაბამისმა მონიტორინგის მექანიზმმა ევროკავშირის პირობებს მეტი სიცხადე და კონკრეტულობა შესძინა.

საქართველოს შემთხვევაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ევროკავშირიდან მოსალოდნელი სარგებლის სანდოობას, რადგან ქვეყნის საგარეო პოლიტიკურ დღის წესრიგში პრო-ევროპული კურსის განმტკიცება მუდმივად დგას. მიუხედავად იმისა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა განეწინაურება არ მოიზარებს, ის მაინც წარმოადგენს „შესაფერის შესაძლებლობას ევროკავშირისათვის, ჩაერთოს საქართველოს რეფორმირების პროცესში და ამასთანავე, აღკვეთოს მისი „ევროპული გზიდან“ გადაცდენის მცდელობები“ (Gogolashvili, 2009, გვ. 90). 2014 წლამდე, ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერამდე, საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობის სამართლებრივ ჩარჩოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება (PCA) წარმოადგენდა. ზემოთხსენებული დოკუმენტი იყო ერთგვარი პლატფორმა პოლიტიკური დიალოგისათვის, რომელიც საქართველოში დემოკრატიული ღირებულებებისა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის ხელშეწყობას უზრუნველყოფდა (Art. 1, EU-Georgia PCA). აღნიშნული ხელშეკრულება ასევე მოიცავდა სოციალურ, ფინანსურ, სამოქალაქო, სამეცნიერო და კულტურულ სფეროებში ურთიერთობების გაღრმავებას. საქართველოსა და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობა კიდევ უფრო გაძლიერდა 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, როდესაც საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ უფრო ახლო ურთიერთობები დაამყარა აშშ-სთან, ნატო-სთან და ევროკავშირთან“ (Ghazaryan, 2010, გვ. 227). ამ პროცესს კი მოჰყვა საქართველოს ჩართვა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში, რომელმაც გააფართოვა თანამშრომლობის სივრცე.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავდა წინასწარ განსაზღვრული წესები, რომლებიც უნდა დანერგულიყო პარტნიორ ქვეყანაში. მათ შესაბამისობაზე დასაკვირვებლად შეიქმნა მონიტორინგის მექანიზმები. იერარქიულ მიდგომას, იგივე ზემოდან ქვემოთ მიმართულ პროცესს ხელს უწყობს ევროკავშირის პირობითობა, რაც ხშირად არის აღნიშნული ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში. 2003 წლის ევროკომისიის კომუნიკაციაში „უფრო ფართო ევროპა“ აღნიშნულია, რომ „კონკრეტული პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინსტიტუციური რეფორმების ეფექტური იმპლემენტაციისა და ევროპული ღირებულებების გაზიარების სანაცვლოდ ქვეყნებს უნდა მიეცეთ ევროკავშირის შიდა ბაზარზე წვდომის, ინტეგრაციისა და ლიბერალიზაციის პერსპექტივა, ადამიანის, საქონლის, მომსახურებისა და კაპიტალის უფრო თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობა“ (Commission, 2003, გვ. 4). ამასთანავე, 2004 წლის ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიულ დოკუმენტში პირობითობა შემდეგნაირადაა ხაზგასმული: „ევროკავშირის მის მეზობლებთან ურთიერთობების ამბიციის დონე დაეფუძნება, სწორედ, აღნიშნული ღირებულებების ეფექტურად გაზიარების ხარისხს“ (ENP Strategy Paper, 2004, გვ. 3). ეს მიდგომა ასევე ინტეგრირებულია ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობებში, რასაც ადასტურებს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაც. აქედან გამომდინარე, ურთიერთობების გაღრმავების ტემპი დამოკიდებულია „საქართველოს მიერ გაზიარებული ღირებულებების ერთგულეობაზე ისევე, როგორც მის შესაძლებლობაზე განახორციელოს შეთანხმებული პრიორიტეტები საერთაშორისო და ევროპული ნორმებისა და პრინციპების შესაბამისად“ (EU-Georgia Action Plan, 2006, გვ. 1).

აღმოსავლეთ პარტნიორობის შექმნის შემდეგ ევროკავშირის პირობითობა უფრო მეტად გარკვეული და კონკრეტული გახდა, რაც საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარების ახალ საფეხურს ნიშნავდა. 2008 წლის საგანგებო საბჭოს შეხვედრაზე, სადაც განიხილებოდა ომის შემდგომი ვითარება საქართველოში, ევროკავშირმა კიდევ ერთხელ დააფიქსირა თავისი პოზიცია და ხაზი გაუსვა აღმოსავლეთ მეზობლებთან ურთიერთობების განმტკიცების აუცილებლობას (European Council, Factsheet #3, 19 and 20 March, 2009, გვ. 1). აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში ქვეყნებს შორის მრავალმხრივი თანამშრომლობაც გახდა შესაძლებელი. თუმცა, „ძირითადი საკითხების იმპლემენტაცია მაინც მონაწილე ქვეყნებს შორის ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატში ხორციელდებოდა“ (Whitman, Juncos, 2009, p. 203). აღმოსავლეთ პარტნიორობის მთავარ ელემენტს წარმოადგენდა ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმების შესაძლებლობა და ბაზარზე უკეთესი წვდომის უზრუნველყოფა ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმების პერსპექტივით. შესაძლებლობებისა და დანახარჯების განხილვისას მეცნიერები თავიანთ ნაშრომში ამტკიცებენ, რომ ასოცირება შესაძლოა იყოს უფრო სანდო და ხელშესახები სარგებელი, ვიდრე განეწინაურება (Schimmelfennig and Sedelmeier (2004, გვ. 665). როგორც ჩანს, სწორედ, მსგავსი შემთხვევა იყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოებში. გარდა ამისა, ევროკავშირმა კონკრეტულ სექტორებთან მიმართებაში წამოაყენა პი-

რობითობა და მათი შესრულების შემთხვევაში - ჯილდო. ევროპაში უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის მინიჭება დამოკიდებული იყო მიგრაციის, საზღვრის მართვისა და სხვა შესაბამისი მართლმსაჯულებისა და საშინაო საკითხების შიდა რეფორმებზე.

საქართველოს „საშინაო დავალება“ საკმაოდ კარგად იყო განსაზღვრული ვიზა ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგის ფარგლებში, რომელიც 2012 წელს დაიწყო და მოიცავდა ოთხ მიმართულებას: დოკუმენტების უსაფრთხოებას, მათ შორის ბიომეტრიულ საბუთებს; საზღვრის ინტეგრირებულ მართვას, მიგრაციის მართვასა და თავშესაფრის პოლიტიკას; საზოგადოებრივ წესრიგს და უსაფრთხოებას; საგარეო ურთიერთობებს და ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს. აღნიშნული შემთხვევა ევროკავშირის მხრიდან პირობითობის სანდოობის კარგ საილუსტრაციო მაგალითს წარმოადგენს. ამას ხაზს უსვამს ის ფაქტი, რომ ვიზა ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგი მას შემდეგ დაიწყო, რაც „წარმატებით განხორციელდა ვიზების გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულებები საქართველოსა და ევროკავშირს შორის“. (Warsaw Eastern Partnership Summit Declaration 29-30 September, 2011 cited in EU-Georgia VLAP, 2013, გვ. 1). „ევროკავშირს შეუძლია ძლიერი ზენოლა განახორციელოს საქართველოზე, რადგან რეადმისიის ხელშეკრულებების წარმატებით იმპლემენტაცია მჭიდროდ არის დაკავშირებული ვიზა ლიბერალიზაციის პროცესთან“ (Delcour, 2013, გვ. 350).

ევროკავშირის დაპირებულ ჯილდოებს თან ახლდა ფინანსური დახმარება და ინსტიტუციური განვითარების ხელშეწყობა. „ევროკავშირის დახმარების ეროვნული ინდიკატიური პროგრამა“ 2007-2013 წლებში 300 მლნ. ევროს ოდენობით განისაზღვრებოდა, რომელიც, თავის მხრივ, იყოფოდა ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმებად. 2012 წლიდან ევროკავშირის ახალი ინიციატივის ფარგლებში „მეტი მეტისთვის“ დამატებითი ფონდები გამოიყო საქართველოსათვის. ამის გარდა, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმისა და ასოცირების ხელშეკრულების განხორციელების მხარდასაჭერად საქართველომ ევროკავშირისაგან დამატებით 8 მლნ. ევრო მიიღო „ყოვლისმომცველი ინსტიტუციური განვითარების პროგრამის“ ფარგლებში (Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration, Official Website).

ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება: ინსტიტუციური და პოლიტიკური მიმართულებების თავსებადობა და განხორციელებული შიდა ცვლილებები

საზღვრის მართვის სფეროში, რომელიც პოლიტიკის ერთ-ერთ მიმართულებას წარმოადგენს სექტორულ დონეზე, მიღწეული პროგრესი საკმაოდ შესამჩნევია. საქართველოს ძალისხმევა წარმატებული აღმოჩნდა ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების კუთხით, რაც, თავის მხრივ, შეესაბამებოდა ევროკავშირის მოთხოვნებს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის, ვიზა ლიბერალიზაციის დიალოგის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის პლატფორმის ფარგლებში. როგორც ევროპულმა კომისიამ აღნიშნა, „საქართველომ მოახერხა საზღვრების დაცვის სამხედრო სისტემა ევროპულ მოდელზე დაფუძნებულ სამართალდამცავ სტრუქტურად გარდაქმნა“ (European Commission, VLAP Report, 2013, გვ. 6). შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საზღვრის მენეჯმენტთან დაკავშირებული რეფორმები წლების განმავლობაში უწყვეტად ხორციელდებოდა. ევროკავშირის მოთხოვნების საპასუხოდ, საზღვრების მართვის ეროვნული სტრატეგია 2008 წელს იქნა მიღებული, ხოლო მისი თანმხლები სამოქმედო გეგმა იმპლემენტაციისათვის 2009 წელს დამტკიცდა. სტრატეგია შეესაბამებოდა საზღვრის ინტეგრირებული მართვის ევროპულ მოდელს და მასში განერილი იყო „რეალური მიზნები, განანილებული პასუხისმგებლობები და აუცილებელი ზედამხედველობის უზრუნველყოფა“ (იქვე, გვ. 7). ამ დოკუმენტის შექმნის პროცესში 2006-დან 2008 წლამდე ეროვნული უშიშროების საბჭოს წამყვანი როლი ჰქონდა და მასთან ერთად ჩართული იყო ყველა შესაბამისი სამინისტრო. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ სტრატეგია და მისი ყოვლისმომცველი სამოქმედო გეგმა 2012 წელს განახლდა, სადაც ასახული იყო სასაზღვრო უწყებებში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებები. აღნიშნულ პროცესში ევროკავშირმა ინსტიტუციური განვითარების ხელშეწყობი ზომები მიიღო. ევროპელი პარტნიორები ჩართულები იყვნენ სტრატეგიული დოკუმენტების შექმნასა და განახლებაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის სასაზღვრო რეფორმების მხარდაჭერის ჯგუფისა და ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული „სამხრეთ კავკასიის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროგრამის“ (SCIBM) საშუალებით (IOM, 2008a, გვ. 43; European Commission Progress Reports, 2010, გვ. 5; Samkharadze, 2013, გვ. 148). აღსანიშნავია, რომ 2008 წელს საქართველოს უშიშროების საბჭოს ფარგლებში საზღვართან დაკავშირებული რეფორმის

შესახებ დროებითი უწყებათაშორისი კომისია შეიქმნა, რომელიც შესაბამისი ეროვნული სტრატეგიის შექმნაში მონაწილეობდა. ეს ფაქტი ხაზს უსვამს კონკრეტული პოლიტიკის სფეროებში პრო-ევროპული რეფორმების განხორციელებისას ადმინისტრაციული შესაძლებლობების ზრდას. უფრო მეტიც, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო იმ სახელმწიფო სტრუქტურას წარმოადგენდა, რომელიც იმპლემენტაციის პროცესს მონიტორინგს უწევდა. როგორც სამხარაძემ აღნიშნა, „სტრატეგიის შემუშავების პროცესის ინსტიტუციონალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი იყო, საზღვრის მართვის საკითხები ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ განხილვებში ყოფილიყო, რადგან ეს უკანასკნელი ითვალისწინებდა იმავე პერიოდში უსაფრთხოების საკითხებზე ყველა სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავებას“ (Samkharadze, 2013, გვ. 149). 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ სტრატეგიის განახლება და საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებთან ერთად საზღვრის მენეჯმენტის განხილვა ემპირიულად ადასტურებს სახელმწიფო დონეზე ამ საკითხის პოლიტიკურ მნიშვნელობას და პოლიტიკურ დღის წესრიგში მის აქტუალობას. მომდევნო 2014-2018 წლების საზღვრის მართვის სახელმწიფო სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა 2014 წელს დამტკიცდა. ეს დოკუმენტები ევროკომისიამ დადებითად შეაფასა. (European Commission Progress Report Georgia, 2015, გვ. 13).

სამართლებრივი ჩარჩოს ევროპულ ნორმებთან თავსებადობა ასევე დადებითად შეფასდა. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ საზღვრის მართვის საკითხებთან დაკავშირებული ძირითადი საკანონმდებლო რეგულაციები - კანონი საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ (1998წ.), საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ (2013წ.), საქართველოს კანონი სასაზღვრო პოლიციის შესახებ (2006წ.), საქართველოს კანონი საზღვაო სივრცის შესახებ (1998წ.), კანონი თავდაცვის შესახებ (1997წ.), პრეზიდენტის ბრძანებულებები ევროპულ სტანდარტებს შეესაბამებოდა (European Commission, VLAP Report, 2013, გვ. 6). ვიზა ლიბერალიზაციის დიალოგის დაწყების შემდეგ რამდენიმე მნიშვნელოვანი შესწორება შევიდა. მაგალითად, 2012 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მიიღო #265 ბრძანება - „სასაზღვრო წარმომადგენლის - სასაზღვრო კომისრის დებულების“ შესახებ, რომლის თანახმად, „სასაზღვრო კომისარი პასუხისმგებელია საქართველოს სახელმწიფო სასაზღვრო პოლიტიკის განხორციელებაზე, სასაზღვრო რეჟიმის დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგებასა და სასაზღვრო ინციდენტების მოგვარებაზე“ (Transparency International, 2014, გვ. 18). აღნიშნულმა ცვლილებებმა კიდევ უფრო დააახლოვა საქართველოს კანონმდებლობა ევროპულ რეგულაციებთან და „ამ სფეროში მოთხოვნების შესრულებასთან“ (Chkhikvadze and Mrozeck, 2014, გვ. 5). ასევე, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშებში ევროკომისია დადებითად აფასებს არა მარტო აღნიშნული სამართლებრივი აქტების განვითარებას, არამედ მათი განხორციელების პროცესსაც (2015a, გვ. 3).

საზღვრის მართვის საკითხებთან დაკავშირებული მმართველობის ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, ინსტიტუციური ჩარჩოს ფარგლებში, კოორდინაციის მექანიზმებისა და ადმინისტრაციული რესურსების გაძლიერება განხორციელებულ ცვლილებებში აისახა. რეფორმირება დაიწყო ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პარალელურად და გააქტიურდა მომდევნო წლებში. სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტს, რომელიც ექვემდებარებოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს, 2006 წელს დაერქვა სასაზღვრო პოლიციის დეპარტამენტი. ნიკოლოზ სამხარაძემ, 2010-2017 წლებში საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროგრამების მენეჯერმა, ინტერვიუში აღნიშნა, რომ 2006 წელს ახალმა მოსულმა ხელისუფლებამ მიიღო პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომ სასაზღვრო სისტემის რეფორმირება განხორციელებინა და გარდაექმნა ის სამხედრო უწყებიდან სამართალდამცავ უწყებად. თავდაპირველად, აღნიშნული ინიციატივა ეფუძნებოდა გერმანულ მოდელს და ევროკავშირის ექსპერტები ამ პროცესში ჩართულები არ იყვნენ. ხოლო შემდგომ ეს პროცესი დაემთხვა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის დაწყებას (ინტერვიუ 2). რეფორმები გაგრძელდა 2008 წელსაც, როდესაც საქართველოს ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, საპატრულო პოლიცია პასუხისმგებელი გახდა სასაზღვრო გამტარ პუნქტებზე განხორციელებულ ოპერაციებზე. აღნიშნული გადაწყვეტილება აუცილებელი იყო, რათა „თავიდან აეცილებინათ ფუნქციების გადაფარვა და დამატებითი ხარჯების გაწევა“ (Pataria, 2011, გვ. 62). ამ ცვლილებების შედეგად, კონსოლიდაცია მოხდა სხვადასხვა სამთავრობო უწყებების, რომლებიც საზღვრების მართვის საკითხებში უფლება-მოვალეობებს ინაწილებდნენ. ამან გამოიწვია მათ შორის უწყებათაშორისი თანამშრომლობის განვითარება. აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ხსენებული საკითხი ევროკავშირის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პირობას წარმოადგენდა. „დღეს საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია არის სრულფასოვანი სამართალდამცავი ორგანო ისევე, როგორც საპატრულო პოლიცია. ორივე მათგანის ფუნქციები ერთმანეთისაგან გამიჯნულია: შსს-ს საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია პასუხისმგებელია სახმელეთო საზღვრის დაცვასა და სანაპირო დაცვაზე მაშინ, როცა საპატ-

რულო პოლიციის ამოცანაა სასაზღვრო გამტარ პუნქტებში სახელმწიფო საზღვრის კონტროლი” (ინტერვიუ 2). უწყებათაშორის თანამშრომლობას ხელს უწყობს ერთობლივი ბრძანებები, რომელიც არსებობს როგორც შინაგან საქმეთა და ფინანსთა სამინისტროებს შორის, ასევე იუსტიციის, საგარეო საქმეთა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს შიგნით. კოორდინაცია კიდევ უფრო გაიზარდა თანამშრომლობის მემორანდუმით „საპატრულო პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის დეპარტამენტსა და შემოსავლების სამსახურს შორის თანამშრომლობის ძირითადი ნესების შესახებ“, რომლის თანახმადაც, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში, სასაზღვრო პოლიციისა და საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტები ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში, შემოსავლების სამსახური ერთობლივად არის პასუხისმგებელი საზღვრების მართვაზე (Transparency International, 2014, გვ. 18; European Commission, VLAP Report, 2013, გვ. 6). ამასთანავე, დაარსდა საზღვაო ოპერაციების ერთობლივი მართვის ცენტრი, რომელიც მიზნად ისახავდა საზღვაო საკითხებში კოორდინაციის გაძლიერებას (Samkharadze, 2013, გვ.150; State Minister Office of Georgia Report, 2014, გვ. 99). ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად, საზღვრის მენეჯმენტში ჩართული უწყებების ცოდნისა და უნარების ამაღლებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია უზრუნველყოფდა. ნიკოლოზ სამხარაძემ ინტერვიუში აღნიშნა, რომ, სწორედ, ეს წარმოადგენდა რეფორმების პროცესის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს. თავიდან შსს-ს აკადემია ყურადღებას ამახვილებდა საპატრულო პოლიციის თანამშრომელთა ტრენინგებზე და სასაზღვრო დაცვის თანამშრომლებს მხოლოდ მოკლე კურსებს სთავაზობდა. 2012 წლის შემდეგ, ამ კუთხით მდგომარეობა გაუმჯობესდა აკადემიის მმართველის ძალისხმევით. თუმცა, კარიერული განვითარების თვალსაზრისით, ჯერ კიდევ ბევრი არის გასაუმჯობესებელი (ინტერვიუ 2). ეთიკის კოდექსის მიღებასთან დაკავშირებული ევროკავშირის მოთხოვნების საპასუხოდ კი, 2013 წელს სასაზღვრო პოლიციის, საპატრულო პოლიციისა და საბაჟო ოფიცრებთან დაკავშირებული რამდენიმე კოდექსი იქნა მიღებული (European Commission, VLAP Report, 2013, გვ. 7).

სახელმწიფო საზღვრის დემარკაციისა და დელიმიტაციის კუთხით, მცირე პროგრესი აღინიშნება. სამეზობლო ქვეყნებს შორის თურქეთი არის ერთადერთი ქვეყანა, რომელთანაც საზღვარი სრულიად დემარკირებული და დელიმიტირებულია. აღსანიშნავია, რომ მოლაპარაკებები მიმდინარეობს სომხეთთან და აზერბაიჯანთან. თუმცა, რუსეთთან არსებული ვითარება ჩიხშია შესული. მიუხედავად იმისა, რომ ამ სფეროში ხელშესახები შედეგები მიღწეული არ არის, ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ „ეს ორმხრივი პროცესია და მხოლოდ საქართველოს ხელისუფლების დადანიშნულება არასწორი იქნება“ (Samkharadze, 2013, გვ. 149). რაც შეეხება საერთაშორისო თანამშრომლობას, საქართველომ შეასრულა ევროპის კავშირის სახელმწიფოთა გარე საზღვრების მართვის ოპერატიული თანამშრომლობის ევროპულ სააგენტოსთან (FRONTEX) თანამშრომლობის 2013-2016 წლების გეგმა. აგრეთვე შეიქმნა სასაზღვრო კომისრების შესახებ ხელშეკრულებების სამუშაო ვერსიები, რაც ორმხრივ ფორმატში სომეხ და აზერბაიჯანელ წარმომადგენლებთან განიხილებოდა (European Commission, VLAP Report, 2014, გვ. 3).

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული ევროკავშირის მოთხოვნები არის ძალიან მკაფიო, ნათელი და საკმაოდ ჰგავს ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში მოცემულ ნინაპირობებს. თუმცა, ეს უკანასკნელი უფრო დეტალურად განიხილავს აღნიშნულ საკითხებს, რაც ხაზს უსვამს ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების პროცესში სამიზნე ქვეყნისთვის ნაყენებული მოთხოვნების თანმიმდევრულობისა და სწორად განსაზღვრული პირობების მნიშვნელობას. 2000 წლიდან საზღვრის მართვის საკითხები ნახსენებია ყველა ოფიციალურ დოკუმენტში, რასაც საქართველომ და ევროკავშირმა ხელი მოაწერეს. ბრიუსელის პირობითობა კიდევ უფრო გაძლიერდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის შექმნის შემდეგ, რომელიც დანიშნაურებულ ქვეყნებთან ვიზა ლიბერალიზაციის პერსპექტივასაც მოიაზრებდა. 2011 წლის აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტის განცხადების თანახმად, „ევროკავშირი და პარტნიორი ქვეყნები ეტაპობრივად გადადგამენ ნაბიჯებს უვიზო მიმოსვლის რეჟიმისაკენ, თითოეული შემთხვევის განხილვის შედეგად, იმ პირობით, თუ უსაფრთხო და კარგად მართული მობილობა ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ორი ფაზის შესაბამისად იქნება უზრუნველყოფილი“ (EaP Summit Declaration, 2011, გვ. 4). მოტივაციის მიცემის შემდეგ ევროკავშირს კიდევ უფრო მეტად შეეძლო, პოზიტიური ცვლილებებისთვის მეტი ზეწოლა მოეხდინა იმ ქვეყნებში, რომლებსაც ურთიერთობების გაღრმავება სურდათ. თუმცა, როგორც ემპირიული მასალები გვიჩვენებს, ევროკავშირის პირობითობა არ იყო უპირველესი და ყველაზე მნიშვნელოვანი მამოძრავებელი ძალა საზღვრის მართვის სფეროში რეფორმების გატარებისათვის. საყურადღებოა, რომ ეს ორი პროცესი ერთმანეთთან დროის თვალსაზრისით თანხვედრაში არ არის. ცვლილებები აღნიშნულ სფეროში 2006 წლიდან ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის პარალელურად დაიწყო (Pataria, 2011, გვ. 62). ნიკო-

ლოზ სამხარაძის თქმით, „როცა ჩვენ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე დიალოგი დავიწყეთ, საზღვრის მენეჯმენტთან დაკავშირებული რეფორმების პროცესი უბრალოდ გრძელდებოდა. ფაქტობრივად, სამოქმედო გეგმის მიღებამდე ევროკავშირის მრავალი სტანდარტი უკვე დანერგილი იყო. ჩემი აზრით, ვიზა ლიბერალიზაციას არ მოუცია სტიმული ამ სფეროში ცვლილებები განხორციელებულიყო, რადგან ეს პროცესი გაცილებით ადრე დაიწყო“. შესაბამისად, ევროპეიზაცია სხვა ფაქტორებით უნდა აიხსნას. როგორც საქართველოს მაგალითი აჩვენებს, საშინაო პოლიტიკურ დღის წესრიგთან „შესაბამისობამ“ და ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო აქტორების მხრიდან უფრო მეტი ფინანსური დახმარების მიღების მოტივმა დიდი როლი შეასრულა ამ პროცესების განვითარების მხრივ.

ევროკავშირმა მნიშვნელოვანი ფინანსური და ტექნიკური დახმარება აღმოუჩინა საქართველოს საზღვრის მართვის უწყებებს, რამაც, თავის მხრივ, ხელი შეუწყო ამ სფეროს ევროპული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად მოდერნიზებას. სამხრეთ კავკასიის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროგრამა (SCIBM) შეიქმნა ევროკავშირის დაფინანსებით ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის დაარსების შემდეგ. იგი მიზნად ისახავდა რეგიონში საზღვრის სტრატეგიული მენეჯმენტის გაძლიერებას. პროექტი განხორციელდა 2010-2012 წლებში გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრთან (ICMPD) პარტნიორობით. მისი საერთო ბიუჯეტი 6 მლნ. ევროს შეადგენდა და მოიცავდა აზერბაიჯანს, საქართველოსა და სომხეთს. როგორც საქართველოში UNDP-ის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროგრამების მენეჯერმა აღნიშნა, პროექტი სხვადასხვა კომპონენტებისაგან შედგებოდა. მათ შორის იყო: სამართლებრივი ასპექტები, ინფრასტრუქტურული განვითარება, ტრენინგები, საზღვრის კვეთის პუნტების პილოტირება და ა.შ. ეს იყო ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პირველი პროექტი ამ სფეროში (ინტერვიუ 2). საქართველოში იგი ასევე მხარს უჭერდა საზღვრის მართვის სტრატეგიის შემუშავებისა და განვითარების პროცესს (European Commission Progress Report Georgia, 2010, გვ. 15). თუმცა, ტექნიკური დახმარება მხოლოდ ამით არ შემოიფარგლებოდა. ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის სასაზღვრო რეფორმების მხარდაჭერის ჯგუფი, რომელიც საქართველოში 2005 წლიდან არსებობდა, საქართველოს სასაზღვრო პოლიციასთან მჭიდროდ თანამშრომლობდა. ევროკავშირმა დამატებით ორი პროექტი დააფინანსა სომხეთთან: ერთი, „საზღვრის მართვის შესაძლებლობების გაძლიერება ნინოწმინდა-ბავრა სასაზღვრო გამშვებ პუნქტზე“ (European Commission Progress Report Georgia, 2012, გვ.12) და მეორე სადახლო-ბაგრატაშენის სასაზღვრო პუნქტზე. ამასთანავე, ევროკავშირის მხარდაჭერით აზერბაიჯანთან ორი პროექტი ხორციელდებოდა: 2014 წელს დაიწყო საზღვრის ინტეგრირებული მართვის წამოწყების საპილოტე პროგრამა სახმელეთო საზღვარზე საქართველოსა და აზერბაიჯანს შორის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის ფარგლებში (EPIBIM) (State Office on European and Euro-Atlantic Integration Report, 2012, გვ. 54). მეორე პროექტი მიზნად ისახავდა ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული კონტროლის გაუმჯობესებას საქართველოსა და აზერბაიჯანის საზღვარზე, ნითელი ხიდის გამტარ პუნქტზე და მოიცავდა 2016-2020 წლებს (European Union External Action Service, Press Release, 2017). უფრო მეტიც, აღმოსავლეთ პარტნიორობის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის საფლაგმანო ინიციატივის ინსტიტუციური გაძლიერების მხარდაჭერის ფარგლებში (EaP IBM FIT), საქართველოში საზღვრის მართვაში ჩართული უწყებების წარმომადგენლებს ჩაუტარდათ ტრენინგები და სემინარები, რამაც ხელი შეუწყო აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რეგიონში საზღვართან დაკავშირებულ საკითხებზე თანამშრომლობას (State Office on European and Euro-Atlantic Integration Report, 2012, გვ. 53). ევროკავშირის მხრიდან უფრო და უფრო მეტი ფინანსური დახმარება მოტივაციას აძლევდა საქართველოს უწყებებს, განხორციელებინათ რეფორმები. მათ დაინახეს, რომ ევროკავშირის სტანდარტებთან და ნორმებთან დაახლოება გაზრდილი ფინანსური დახმარების მიღების საწინააღმდეგო იყო. ქართული მხარე განსაკუთრებით დაინტერესებული იყო ინფრასტრუქტურული განვითარებით, რადგან საზღვრის დაცვის თანამშრომლებს რთულ პირობებში უწევდათ მუშაობა. თავიდან ევროკავშირი ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციისგან ჩადებისაგან თავს იკავებდა. თუმცა, მას შემდეგ რაც ქვეყანამ პროგრესს მიაღწია, მისი დაფინანსებაც უზრუნველყო. დამატებით გამოჩნდა ფინანსური დახმარების მიღების ახალი შესაძლებლობა პროგრამა „მეტი მეტისათვის“ სახით“ (ინტერვიუ 1). ამ ინიციატივის ფარგლებში, 2012 წელს საქართველოს მთავრობამ 12 მლნ. ევრო მიიღო საზღვრის მართვისა და მიგრაციის სფეროში რეფორმების განსახორციელებლად (State Office on European and Euro-Atlantic Integration, Official Website, EU Financial Assistance). შესაბამისად, საქართველოს წინსვლას ევროკავშირმა მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი. საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური ასპექტების ევროპეიზაციის გარდა, სასაზღვრო გამტარი პუნქტები და ინფრასტრუქტურა ევროპული სტანდარტების მიხედვით იქნა მოდერნიზებული. ეს მნიშვნელოვანი იყო შემომსვლელი და გამსვლელი ნაკადების ორგანიზებული მიმოსვლისთვის (ICMPD, 2015, გვ. 14).

ფაქტები ცხადყოფს, რომ საზღვრის მართვის სფეროში საქართველოს პროგრესსა და ევროკავშირის ინსტიტუციური განვითარების მხარდაჭერას შორის მნიშვნელოვანი კორელაცია არსებობს. თუმცა, მხოლოდ ევროკავშირის დახმარებას არ შეუძლია, პოლიტიკის მიმართულების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მიზეზები ახსნას. ხსენებული პროცესის ანალიზისას გასათვალისწინებელია საშინაო პოლიტიკურ დღის წესრიგთან „შესაბამისობის“ ფაქტორი და სხვა საერთაშორისო აქტორების როლი. პირველ რიგში, როგორც ზემოთ აღინიშნა, საზღვრის მართვის რეფორმები 2006 წლიდან ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის პარალელურად დაიწყო (ინტერვიუ 1). რეგულაციის შედეგად ხელისუფლებაში მოსულმა ახალმა მთავრობამ ეს სფერო პრიორიტეტულად მიიჩნია. რეფორმების განხორციელების პოლიტიკური ნება არსებობდა და საზღვრის მართვის საკითხები პოლიტიკურ დღის წესრიგში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებდა (იქვე). სხვადასხვა საერთაშორისო დონორები და ორგანიზაციები საქართველოს ხელისუფლებას მხარდაჭერას უცხადებდნენ. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (IOM) ანგარიშის თანახმად, საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია თანამშრომლობდა მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, ეუთოსთან, ევროკავშირთან, მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრთან (ICMPD) და გაეროს განვითარების პროგრამასთან (IOM, 2008a, გვ. 43). მიუხედავად იმისა, რომ ამ საერთაშორისო აქტორების ჩართულობას რეფორმების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა, მათი აქტივობები ძირითადად ევროკავშირის დაფინანსებით ხორციელდება. როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, ამ სფეროში მნიშვნელოვანი საერთაშორისო აქტორი აშშ-ს სახელმწიფო უწყებებიც იყო, რომელიც საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის განვითარებას მხარს უჭერდა. მისი დახმარება ძირითადად ტრენინგებსა და სასაზღვრო გამშვები პუნქტების აღჭურვილობის გაუმჯობესებაზე იყო მიმართული. (Pataria, 2011, გვ. 63). ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2012 წლის ანგარიშის მიხედვით, „ამერიკის უწყებებმა უზრუნველყო ყველა სახმელეთო, საზღვაო, სარკინიგზო და საჰაერო საზღვრის გამშვები პუნქტების რადიაციული დეტექტორებით აღჭურვა; [...] სამხრეთ კავკასიის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროექტისა და „ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის ექსპორტის კონტროლისა და საზღვრის უსაფრთხოების პროგრამის“ (GBSLE) ფარგლებში, შესყიდულ იქნა დოკუმენტების ინსპექტირების მოწყობილობა: პასპორტების ნამკითხავი მექანიკური აპარატი, მონომიკროსკოპული ვიდეოსპექტრული კომპარატორები და სხვ. (2012, pp. 52-53). მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის საქართველოს პროგრამის ოფიცრის ბ-ნი ჰულსტის თქმით, აშშ მნიშვნელოვანი დონორი იყო და ევროკავშირთან მჭიდროდ თანამშრომლობდა საზღვრის მართვის სფეროში დაფინანსების განაწილებაში (ინტერვიუ 3). ამ მიმართულებით საქართველო რეფორმებს არა მხოლოდ ევროკავშირის მოთხოვნების შესაბამისად ახორციელებდა, არამედ ნატოს ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის (IPAP) ფარგლებშიც (ICMPD, 2015, გვ. 14). აღსანიშნავია, რომ ცვლილებები 2005 წლიდან დაიწყო და დაემთხვა იმ პერიოდს, როდესაც საქართველო 2004 წლის ნატოს სტამბოლის სამიტზე ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის ინიციატივას ოფიციალურად შეუერთდა. ნატოში ინტეგრაციისკენ სწრაფვა დამოუკიდებლობის მოპოვებისთანავე პოლიტიკურ დღის წესრიგში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებდა. მხარეებს შორის ურთიერთობები ვარდების რეგულაციის შემდგომ უფრო გააქტიურდა. ორგანიზაციის წევრობა ქვეყნის პოლიტიკური და უსაფრთხოების პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია (Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Official Website, 2014). უსაფრთხოების თვალსაზრისით, ნატოში ინტეგრაცია მნიშვნელოვანია განსაკუთრებით რუსეთის ფედერაციასთან კონფლიქტის შედეგად სეცესიონისტური რევიონების გამო. შესაბამისად, ნატოსთან ინტეგრაცია საქართველოს ხელისუფლებისათვის დამატებით მნიშვნელოვან სტიმულს წარმოადგენდა. საქართველოს იმდროინდელმა თავდაცვის მინისტრმა ბაჩანა ახალაიამ 2010 წელს ნატო-საქართველოს კომისიის შეხვედრაზე აღნიშნა, რომ „საქართველო მზად არის, წარმატებით განახორციელოს რეფორმების პროცესი და ნატოსთან ინტეგრაციული პროცესების დასაჩქარებლად პარტნიორობის არსებული ყველა მექანიზმი გამოიყენოს“ (Ministry of Defence, Official Website, NATO-Georgia Commission, 2010). 2012 წელს ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ ნატოში ინტეგრაცია ისევ პოლიტიკურ პრიორიტეტად დარჩა. ახალი პრემიერ-მინისტრი ხშირად აღნიშნავდა, რომ ნატოსთან კავშირების განმტკიცება სურდა. უფრო მეტიც, 2014 წლისთვის ის სამოქმედო გეგმის აღებას ისახავდა მიზნად (Kucera, 2013). შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს მთავრობებმა ევროკავშირის რესურსები საკუთარი პოლიტიკური დღის წესრიგის შესაბამისად აითვისეს, რადგანაც ევრო-ატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციისთვის საზღვართან დაკავშირებულ საკითხებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა. შესაბამისად, პოზიტიურ ცვლილებებს იმ ფაქტორმაც შეუწყო ხელი, რომ აღნიშნული მიმართულებით ევროკავშირის მოთხოვნები საშინაო დღის წესრიგს ემთხვეოდა.

ემპირიული მაგალითი უკრაინიდან

ევროკავშირის მოთხოვნები ზემოდან ქვემოთ მიმართული ადაპტაციით გამონვეული ზენოლა ევროკავშირის პირობითობის მექანიზმის გამოყენებით

ევროკავშირისა და უკრაინის თანამშრომლობის დღის წესრიგში მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები ერთ-ერთ პრიორიტეტულ საკითხებს წარმოადგენდა. საზღვრის მართვის სფეროში ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების პროცესის შესწავლა შესაძლებელია ისეთი მასალების ანალიზის საფუძველზე, როგორებიცაა ევროკავშირისა და უკრაინის შორის გაფორმებული შეთანხმებები, მნიშვნელოვანი პოლიტიკის დოკუმენტები, სამოქმედო გეგმები და ევროკომისიის მიერ შემუშავებული ქვეყნის პროგრესის შეფასების ანგარიშები. 1994 წელს უკრაინამ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებას, რომელიც 1998 წლიდან შევიდა ძალაში. აღნიშნული დოკუმენტი განსაზღვრავდა თანამშრომლობის მიზნებს მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების საკითხების ირგვლივ, რომელიც „მხოლოდ შიდა ბაზართან დაკავშირებული სამართლებრივი ჰარმონიზაციით შემოიფარგლებოდა“ (Gawrich, Melnykovska and Schweickert, 2010, გვ. 1224). მომდევნო წლებში უკრაინასა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობები მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების მიმართულებით, განსაკუთრებით კი საზღვრების მართვის მხრივ, რეგულირდებოდა დამოუკიდებელი სამოქმედო გეგმებით (2001 წ., განახლდა 2007 წელს), რაც ხაზს უსვამს უკრაინისათვის ევროკავშირის მოთხოვნების მნიშვნელობას.

ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვის შემდეგ, 2005 წელს შემუშავდა ერთობლივი სამოქმედო გეგმა უკრაინასთან. დოკუმენტში საზღვართან დაკავშირებულ მოთხოვნებთან ნახსენებია ევროკავშირისა და უკრაინის შორის მანამდე (2001 წელს) შეთანხმებული სამოქმედო გეგმა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეების შესახებ. ეს უკანასკნელი წარმოადგენდა საფუძველს სხვადასხვა აქტივობებისათვის და, მათ შორის, მოიცავდა საზღვრის მართვის უსაფრთხოების საკითხებს. აღსანიშნავია, რომ 2007 წლის განახლებული სამოქმედო გეგმის მიხედვით, ამ მიმართულებით უფრო კონკრეტული და ნათელი მოთხოვნები იყო განსაზღვრული. შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ყურადღება გამახვილდა სამართლებრივ რეგულირებასა და საერთაშორისო სტანდარტების პრაქტიკულ დანერგვაზე. აღსანიშნავია, რომ თანამშრომლობა უფრო შესამჩნევი გახდა 2004 წლის ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ, როდესაც ევროკავშირისა და უკრაინის შორის საერთო საზღვარი გაჩნდა. ევროკავშირი მოუწოდებდა უკრაინას საზღვრის მართვის სფეროში რეფორმების გატარებისკენ იმ მიზნით, რომ „გაუმჯობესებინა მიგრაციის მართვა; [...] ხელი შეეწყოს ხალხთა შორის კონტაქტისა და მოგზაურობისათვის და ამავდროულად, გაეძლიერებინა თანამშრომლობა საზღვრის მართვისა და დოკუმენტების უსაფრთხოების სფეროებში“ (EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice, 2007, გვ. 2-3). ევროკავშირი უკრაინას თანმიმდევრულად უყენებდა მოთხოვნებს და ხელისუფლებაზე ახორციელებდა ზენოლას უკრაინის ევროპულ სტანდარტებთან დასახლოებლად.

მართლმსაჯულებისა და საშინაო პოლიტიკის შესახებ მიღებული პირველივე სამოქმედო გეგმიდან გამომდინარე, საზღვრის მართვის საკითხები წარმოადგენდა ევროკავშირისა და უკრაინის შორის ურთიერთობების განუყოფელ ნაწილს. თუმცა, უფრო კონკრეტული სავალდებულო ქმედებები განსაზღვრულ იქნა 2007 წლის განახლებულ დოკუმენტსა და 2010 წლის ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმებში. ევროკავშირის მოთხოვნები საზღვრის მართვის სფეროში გულისხმობდა: საზღვრის ინტეგრირებული მართვის ეროვნული სტრატეგიის მიღებას და იმპლემენტაციას; უკრაინის საზღვრების დემარკაციას საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად; სამართლებრივი ჩარჩოსა და საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროცედურების გაუმჯობესებას; სახელმწიფო საზღვრის სერვისების განვითარებას; საზღვრის გამტარი პუნქტების გაუმჯობესებას; სამართალდამცავი პროგრამების განხორციელებას; ეფექტური საზღვრის მართვის მხარდაჭერას; ვიზასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ დიალოგის გაგრძელებას. (უფრო დეტალურად ხაზგასმულია ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში). ასევე, მოლდოვასა და უკრაინაში ევროკავშირის სასაზღვრო მხარდაჭერის მისიასთან (EUBAM) თანამშრომლობისა და კოორდინაციის გაუმჯობესება წარმოადგენდა ერთ-ერთ პირობას თითქმის ყველა სტრატეგიული დოკუმენტის მიხედვით, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის გარდა. ყოველივე ეს შესაძლოა მივიჩნიოთ იმის დასტურად, რომ ევროკავშირის მოთხოვნები იყო უფრო მეტად შედეგებზე ორიენტირებული და ქვეყანას შეეძლო, მიეღო ვიზა ლიბერალიზაციის სახით ბენეფიტი იმ შემთხვევაში, თუ ამ მოთხოვნებს დააკმაყოფილებდა. ასევე, შეიქმნა ეფექტური იმპლემენტაციის განმსაზღვრელი ინდიკატორები. უფრო მეტიც, ევროკომისიის ყოველწლიურ ანგარიშებში ევროკავშირი აქცენტს აკეთებდა აღნიშნულ სფერო-

ში ევროსტანდარტებთან დაახლოების მნიშვნელობაზე და თანმიმდევრული იყო შესაბამისი სამოქმედო გეგმებიდან და სტრატეგიული დოკუმენტებიდან გამომდინარე პირობების წაყენებაში. ადაპტაციით გამოწვეული ზენოლა გაძლიერდა 2010 წლიდან, როდესაც ევროკავშირმა უკრაინისათვის შეიმუშავა ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა და გაძლიერა საზღვრის მართვის საკითხების მონიტორინგი შესაბამისი შეფასების ანგარიშების საშუალებით.

უკრაინისათვის ევროკავშირის პირობითობის მნიშვნელობაზე მეტყველებს ქვეყნის მიერ ევროპული მისწრაფებების დეკლარირება. ჯერ კიდევ, 1993 წელს „ვერხოვნა რადას“ (უკრაინის პარლამენტის) გადამწყვეტილებით, „უკრაინის საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ“ დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ „უკრაინის საგარეო პოლიტიკურ პრიორიტეტს წარმოადგენს ევროპულ გაერთიანებაში ინტეგრაცია იმ შემთხვევაში, თუ ეს არ დააზიანებს ქვეყნის ეროვნულ ინტერესებს“ (Mission of the Ukraine to the EU, Official Website). ამ კუთხით უკრაინამ პირველი ნაბიჯი გადადგა ევროკავშირთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმებით, რომელიც ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერამდე მხარეების თანამშრომლობის სამართლებრივ ჩარჩოს წარმოადგენდა.

უკრაინა წარმოადგენდა ერთ-ერთ ლიდერ ქვეყანას აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონის მასშტაბით. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის შექმნის შემდეგ, ის იყო მოლდოვასთან ერთად პირველი ქვეყანა, რომელმაც ევროკავშირთან სამოქმედო გეგმები შეათანხმა. გარდა ამისა, 2004 და 2007 წლებში აღმოსავლეთით გაფართოების შედეგად უკრაინა ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვან აღმოსავლეთ მეზობლად იქცა. იქიდან გამომდინარე, რომ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა განეწიანების პერსპექტივას არ გულისხმობდა, უკრაინამ განაცხადა, რომ ამგვარი პოლიტიკა ქვეყნის მიერ გაკეთებულ პრო-ევროპულ არჩევანს არ შეეფერებოდა. მას უფრო მეტი სურდა, ვიდრე ევროკავშირი სთავაზობდა. „უკრაინის პოლიტიკურ ელიტაში ფართოდ გავრცელებული იყო მოსაზრება, რომ ქვეყანა, რომელიც გეოგრაფიულად ევროპის კონტინენტის ცენტრში მდებარეობს, ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში არ უნდა მონაწილეობდეს; მისი მისწრაფებები ბევრად ამბიციურია, ვიდრე ევროკავშირთან პარტნიორობის გაფორმება“ (Stegniy, 2011, გვ. 54). მეორე მხრივ, „ევროკავშირი ყოველთვის მწუხარებით აღნიშნავდა უკრაინაში პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულების ფრაგმენტული იმპლემენტაციის შესახებ. ეს კი ურთიერთობის ახალ ეტაპზე გადასვლისთვის პირველ ნაბიჯს წარმოადგენდა“ (Sasse, 2008, p. 306). ევროკავშირის პირობითობა ასევე ასახულ იქნა 2005 წლის ევროკავშირი-უკრაინის სამოქმედო გეგმაში, რომელშიც ხაზგასმული იყო შემდეგი: „ურთიერთობების განვითარების ტემპი დამოკიდებული იქნება უკრაინის მიერ განეულ ძალისხმევასა და მის კონკრეტულ მიღწევებზე საერთო ღირებულებების შესაბამისად“ (EU Ukraine Action Plan, გვ.1). ევროკავშირის დაპირებები მოიცავდა ინტეგრაციის ხარისხის ზრდას, ევროკავშირის შიდა ბაზარზე წვდომის შესაძლებლობასა და ევროკავშირის სხვადასხვა პოლიტიკის მიმართულებების ძირითად ასპექტებში უკრაინის მონაწილეობას“ (იქვე, გვ. 2).

„ნარინჯისფერი რევოლუციის“ შემდეგ უკრაინის მხრიდან ევროკავშირთან ურთიერთობების განმტკიცების სურვილის დემონსტრირებას კეთილგანწყობით შეხვდა ევროკავშირი, რაც აისახა „10 პუნქტიან პროგრამაში“. აღნიშნული პროგრამა გულისხმობდა თავისუფალი სავაჭრო სივრცისათვის მომზადებას, ვიზების გამარტივების შესახებ თანამშრომლობის გააქტიურებას და უფრო სიღრმისეული ხელშეკრულებების შესახებ კონსულტაციებს. ეს უკანასკნელი პირობა ევროკავშირმა შეასრულა 2007 წელს, როცა დაიწყო მოლაპარაკებები ახალი ტიპის ხელშეკრულების შესახებ, რომელსაც უნდა „განეახლებინა ევროკავშირისა და უკრაინის საერთო ინსტიტუციური ჩარჩო, ხელი შეეწყოს ურთიერთობების გაღრმავებისათვის, გაძლიერებინა პოლიტიკური ასოცირება და ეკონომიკური ინტეგრაცია“ (EU-Ukraine Association Agenda, 2009, გვ. 2). აღნიშნული პერსპექტივა, უკრაინის მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში განეწიანების შემდგომ, ევროპის თავისუფალ ეკონომიკურ სივრცეზე წვდომასაც გულისხმობდა. ევროკავშირთან ურთიერთობების გაღრმავების ტემპი დამოკიდებული იყო ქვეყნის მიერ სხვადასხვა სექტორში განსაზღვრული პრიორიტეტების შესაბამისად განხორციელებულ ცვლილებებზე. ეს იყო ასოცირების ხელშეკრულების მნიშვნელოვანი წინაპირობა. უკრაინის პროგრესს ევროკავშირი ყოველწლიურად გაუწევდა მონიტორინგს, ასახავდა მიღწევებს და შეაფასებდა შედეგებს. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი დღის წესრიგი განეწიანების პერსპექტივას არ მოიცავდა, ევროკავშირის პირობითობა მაინც დამაჯერებელი იყო ასოცირების ხელშეკრულებისა და მისი თანმხლები ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ გაკეთებული დაპირების გამო.

საზღვრის მართვასთან დაკავშირებულ ევროკავშირის მოთხოვნებს რაც შეეხება, ასოცირების დღის წესრიგში (2009 წ.; განახლდა 2013 წელს) ნახსენები იყო განახლებული ევროკავშირი-უკრაინის სამოქმედო გეგმა თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის საკითხების შესახებ. (ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა ამ გეგმის 2001 წლის ვერსიას ეყრდნობოდა). ამ დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ სამოქმედო

გეგმა „შესაძლოა გადაიხედოს იმგვარად, რომ გაძლიერდეს ევროკავშირისა და უკრაინას შორის პარტნიორობა და მხედველობაში მიიღოს მიღწეული პროგრესი, როგორც ევროკავშირის თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების საკითხებში, ასევე ახალი საერთო საზღვრის მხრივაც“ (Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice, 2007, გვ. 1). უკრაინისთვის ახალი გარდამტეხი მომენტი დადგა 2010 წელს, როდესაც ევროკავშირმა ვიზა ლიბერალიზაციის პერსპექტივა შესთავაზა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა შეიმუშავა. ეს გახდა ახალი მამოძრავებელი ძალა ქვეყნის მიერ ევროკავშირის მოთხოვნების დაკმაყოფილებისათვის. მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ მხოლოდ ვიზა ლიბერალიზაცია, შესაძლოა, ყოფილიყო საკმარისი მოტივაცია შიდა რეფორმების განხორციელებისთვის, რადგან უვიზო რეჟიმი უკრაინის ყველა ხელისუფლების პრიორიტეტს წარმოადგენდა (Nizhnikau, 2015, გვ. 499; Jaroszewicz 2011 cited in Wetzels, 2016, გვ. 78).

ქვეყნის მიერ ევროპულ სტანდარტებთან და საერთაშორისო პრაქტიკასთან დაახლოება უკრაინისთვის ევროკავშირის მიერ ფინანსური დახმარების ზრდის წინაპირობაც იყო. სწორედ, მისი საშუალებით შექმნა ევროკავშირმა ცვლილების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი მამოძრავებელი ძალა. 2007-2013 წლებში ევროკავშირმა უკრაინას ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის (ENPI) ფარგლებში 1 მილიარდი ევრო გამოუყო. უფრო მეტიც, უკრაინას შეეძლო, ესარგებლა დამატებითი ფინანსური დახმარებით „მეტი-მეტისათვის“ პროგრამის საშუალებით, რაც გულისხმობს სტიმულზე დაფუძნებულ მექანიზმს ღრმა და მდგრადი დემოკრატიის მშენებლობაში მიღწეული პროგრესის ნასახალისებლად (European Commission. 2016. Countries of the Region. Ukraine).

ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება: ინსტიტუციური და პოლიტიკური მიმართულებების თავსებადობა და განხორციელებული შიდა ცვლილებები

საზღვრების მართვის სფეროში ევროკავშირის თანამშრომლობა ძირითადად განპირობებულია უსაფრთხოების საკითხებითა და პრობლემებით, რასაც ქმნის არალეგალური იმიგრაცია უკრაინიდან ევროკავშირში. მეზობელ ქვეყნებს შორის უკრაინა არალეგალური მიგრანტებისათვის მთავარ სატრანზიტო ქვეყნად რჩება (Filippova, 2016, გვ. 73; IPP, IDSI “Viitorul” & ICPS, 2008, გვ. 35). არალეგალურ მიგრანტთა დაკავებისა და საცხოვრებლის გაუმართავი ინფრასტრუქტურის გამო უკრაინა მათ მხოლოდ სასაზღვრო გამშვინ პუნქტებზე აკავებდა. ორი მისიის პერიოდში მიღებული ინფორმაციის თანახმად, უკრაინის ხელისუფლება აკავებდა არალეგალური მიგრანტების მხოლოდ მცირე ნაწილს, რომლებიც ტერიტორიის გადაკვეთას ცდილობდნენ (ICMPD, 2006, გვ. 13). „არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის“ კუთხით საზღვრის მართვის საკითხებში თანამშრომლობა არის მთავარი იარაღი, რომელიც ევროკავშირს მესამე ქვეყნების მიმართ გააჩნია „კონკრეტული მიზნით, რომ ხელი შეუწყოს საზღვრის კონტროლის შესაძლებლობების გაძლიერებას უშუალოდ მოსაზღვრე ქვეყნებში“ (Wunderlich, 2013, გვ. 29). უკრაინა, რომელიც ესაზღვრება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს - პოლონეთს, სლოვაკეთს, უნგრეთსა და რუმინეთს, ევროპის კონტინენტისათვის წარმოადგენდა გამონევენას სხვადასხვა მიზეზით, მათ შორის, „არასრულყოფილი სამართლებრივი ჩარჩოს, დაუსრულებელი დელიმიტაციისა და დემარკაციის პროცესების, ეფექტური ინფრასტრუქტურის არარსებობისა და ე.წ. „გაყინული კონფლიქტების“ გამო“ (Sushko, 2006, გვ. 45). სწორედ, ამ ფაქტმა უბიძგა ევროპულ პარტნიორებს, უკრაინის მთავრობისთვის მოეთხოვათ სამართლებრივი და ინფრასტრუქტურული ცვლილებების განხორციელება საზღვრის მართვის სფეროში და, ამავდროულად, მიენოებინათ ტექნიკური და ფინანსური დახმარება საზღვრის კვეთასა და მართვასთან დაკავშირებული საკითხების გასაუმჯობესებლად.

ევროკავშირის მოთხოვნები საზღვრის მართვის საკითხებში ძირითადად დაკავშირებული იყო საზღვრის მართვის სტრატეგიის მიღებასთან, განვითარებასთან და განხორციელებასთან; უწყებათაშორისი კოორდინაციის გაძლიერებასთან; სამართლებრივი ჩარჩოს განვითარებასთან; ადმინისტრაციული შესაძლებლობის ეფექტურობის ზრდასთან; საზღვრების დელიმიტაციისა და დემარკაციის პროცესების მხარდაჭერასთან; ამ სფეროში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლებასთან და ა.შ. აღნიშნული მოთხოვნები თანმიმდევრულად არაერთგზის იყო გამეორებული ყველა სტრატეგიულ დოკუმენტში - 2001 წლიდან მოყოლებული ევროკავშირისა და უკრაინას შორის მართლმსაჯულებისა და საშინაო საკითხებში ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ჩათვლით.

ევროკავშირის მიერ უკრაინისათვის განეული მხარდაჭერა საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეფორმირებისათვის მნიშვნელოვანი იყო. პირველ რიგში, მან უზრუნველყო ტექნიკური

დახმარება სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურის მოდერნიზაციისათვის, რაც განხორციელდა ევროპის კავშირის სახელმწიფოთა გარე საზღვრების მართვის ოპერატიული თანამშრომლობის ევროპული სააგენტოსთან (FRONTEX) თანამშრომლობით. 2005 წლიდან ამოქმედდა FRONTEX და წარმოადგენს „ევროკავშირის უწყებას, რომელიც პასუხისმგებელია ოპერატიული თანამშრომლობის კოორდინირებაზე ევროკავშირის გარე საზღვრის გასწვრივ“, განსაკუთრებით კი რუსეთთან და აღმოსავლეთ პარტნიორობასთან (Sagrera, 2014, გვ. 171). უკრაინის სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახური თანამშრომლობს და FRONTEX-თან ერთობლივ ოპერაციებზე, რომელიც სრულიად ფარავს ევროკავშირის საზღვარს უკრაინასთან „ხუთი საზღვრის“ ერთობლივი საპილოტე პროგრამის ფარგლებში (Commission of the European Communities, Progress Report Ukraine, 2009, გვ. 12). FRONTEX-ის გარდა, ევროკავშირის მხრიდან საზღვრის ინტეგრირებული მართვის მხარდაჭერა ხორციელდებოდა ევროკავშირის სასაზღვრო დახმარების მისიის (EUBAM) მეშვეობითაც. 2005 წელს შეიქმნა EUBAM კონფლიქტის მოგვარების მხარდაჭერის მიზნით და მისი მანდატი გულისხმობდა მოლდოვისა და უკრაინის სასაზღვრო და საბაჟო სამსახურების მხარდაჭერას ისეთი საკითხების მიმართულებით, როგორცაა „არარეგულარული მიგრაციის ნაკადების შემცირება, საზღვრებში დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და ამ სფეროში სიახლეების ე.წ. „know-how“-ს დანერგვა“ (Sagrera, 2014, გვ.171). აღსანიშნავია, რომ EUBAM-ი მხარდაჭერას უზრუნველყოფდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის საფლაგმანო ინიციატივის საშუალებით (EUBAM 2011). ამასთანავე, უკრაინა მონაწილეობდა 2007-2013 წლების პერიოდისთვის განსაზღვრული საზღვრებში თანამშრომლობის იმ პროგრამებში, რომელიც მიღებულ იქნა 2008 წელს: რუმინეთი-მოლდოვა-უკრაინა 126.718 მლნ. ევროს ოდენობის ბიუჯეტით, პოლონეთი-ბელორუსი-უკრაინა (186.201 მლნ. ევრო) და შავი ზღვის აუზი (17.306 მლნ. ევრო) (Olga Filippova, 2016, გვ. 75). ვიზის შესახებ დიალოგის დაწყებისა და საზღვრის მართვის სფეროში ევროპულ მოდელთან და პრაქტიკასთან დაახლოების პროცესში კონკრეტული პირობების წაყენების შემდგომ 2011-2017 წლების პერიოდში უკრაინას ევროკავშირის სექტორული ბიუჯეტიდან 66 მლნ. ევრო გამოეყო (Mission of Ukraine to the European Union, Official Website, EU's assistance to Ukraine). ამან ხელი შეუწყო საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგიისა და მისი თანხლები სამოქმედო გეგმის განხორციელებას (European Commission, Progress Report Ukraine, 2013, გვ. 14). აღმოსავლეთ პარტნიორობის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის საფლაგმანო ინიციატივის ფარგლებში, რომელსაც ითვალისწინებდა ევროკავშირის სამეზობლო ინსტრუმენტი, ევროკავშირმა 2016 წელს გამოყო ფინანსური დამხარება 4750000 ევროს ოდენობის ბიუჯეტით საზღვრის ინტეგრირებული მართვის გაძლიერებისათვის მოლდოვა-უკრაინის საზღვარზე (European Commission, Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the ENI East Regional Action Programme 2016 Part II). იმის შესაფასებლად თუ რამდენად უზრუნველყო უკრაინამ აღნიშნული დახმარების ეფექტურობა, ერთ-ერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირისა და უკრაინის სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურს შორის თანამშრომლობა წარმოადგენს გარე დახმარების პოზიტიური გავლენის კარგ მაგალითს (Shamray, 2012, p. 12). „ერთი მხრივ, ევროკავშირმა უკრაინას დახმარება გაუწია სასაზღვრო ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მიგრანტთა დაკავებისა და დროებითი განთავსების ცენტრების მშენებლობას CBMM-ის, READMIT BOMUK-ისა და GUMIRA-ს პროექტების საშუალებით. მეორე მხრივ, HUREMAS პროექტებმა წვლილი შეიტანა სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის განვითარებასა და მის ეტაპობრივ გარდაქმნაში სამხედრო ტიპის ორგანიზაციიდან ევროპული ტიპის სამართალდამცავ ორგანოდ“ (იქვე).

საზღვრის მართვის განვითარებაში, ევროკავშირის გარდა, ჩართული იყო სხვა საერთაშორისო აქტორებიც, მათ შორის, აშშ, გაერო, ეუთო და საერთაშორისო ატომური ენერჯის სააგენტო. 2007 წელს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურის ადმინისტრაცია, საერთაშორისო დახმარების ფარგლებში, 26 პროექტის ბენეფიციარი იყო (IPP, IDSI “Viitorul” & ICPS, 2008, გვ. 38). მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის კიევის ოფისის ექსპერტმა აღნიშნა, რომ „აშშ, როგორც დონორი, USAID-ის საშუალებით, აქტიურად მოიცავდა სხვადასხვა საკითხებს, მათ შორის, საზღვრების უსაფრთხოებას“ (ინტერვიუ 4). აშშ-ს ინვესტირებამ ევროპის აღმოსავლეთ საზღვარზე დიდი მნიშვნელობა შეიძინა, განსაკუთრებით 2014 წლის მარტში რუსეთის მიერ განხორციელებული ყირიმის ანექსიისა და უკრაინის აღმოსავლეთ რეგიონებში განვითარებული სიტუაციების შემდგომ. ამ მოვლენების შედეგად „2015 წლის მაისის მდგომარეობით დაახლოებით 2 მლნ. ადამიანი იძულებით იქნა გადაადგილებული, მათ შორის, 1.3 მლნ. დევნილი იყო“ (Düvell and Lapshyna, 2015). როგორც უკრაინის CEDOS-ის ანალიტიკოსმა აღნიშნა, „აშშ დახმარებას უწევს უკრაინის აღმოსავლეთ საზღვარზე უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული შესაბამისი აღჭურვილობის უზრუნველყოფას და იძულებით გადაადგილებულ პირთა პრობლემების გრძელვადიან გადაწყვეტას“ (ინტერვიუ 6).

ევროკავშირის ამ ქმედებებსა და შიდა ცვლილებებს შორის პოზიტიური კორელაციაა. „საზღვრები გახდა სულ უფრო დაცული, განსაკუთრებით კი დასავლეთ საზღვარი, რომელიც წარმოადგენს უკრაინისა და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საერთო საზღვარს. პროგრესი მიღწეულ იქნა ევროკავშირის მხარდაჭერით და სასაზღვრო უწყებების წარმომადგენლების შესაძლებლობები წინა წლებთან შედარებით ბევრად გაიზარდა; გაუმჯობესდა საზღვრის მცველების პროფესიონალიზმის დონე. 2015 წელს ქვეყანამ წვდომა მიიღო INTERPOL-ის მონაცემთა ბაზაზე. უკრაინაში ჩამსვლელ და ქვეყნიდან გამსვლელ უცხოელთა ან მოქალაქეობის არმქონე პირთა იდენტიფიკაციისა და მოგზაურობის დოკუმენტების შესამოწმებლად რამდენიმე ხაზი არსებობს“ (ინტერვიუ 4). თუმცა, რეფორმები ძირითადად 2006 წლიდან დაიწყო და ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკისა და ვიზის შესახებ დიალოგის პარალელურად გაგრძელდა. პირველ რიგში, 2006 წლის აპრილში ხელისუფლებამ შეიმუშავა უკრაინის სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურის განვითარების კონცეფცია იმ მიზნით, რომ „შექმნილიყო სახელმწიფოს საზღვრის დაცვის თანამედროვე ინტეგრირებული სისტემა“ (cited in EWB, 2012, გვ. 108). შედეგად, აღნიშნული სამსახურის თანამშრომელთა პროფესიონალიზმის დონე გაიზარდა, ხოლო კარიერული განვითარების სისტემა მეტად გამჭვირვალე და დაფასებაზე ორიენტირებული გახდა. სამართლებრივ ცვლილებებთან დაკავშირებით კი, შეიძლება ითქვას, რომ არაერთი კანონი შემუშავდა ევროკავშირის კანონებისა და ნორმატიული აქტების კრებულთან (acquis) შესაბამისობაში მოსაყვანად. მნიშვნელოვანია, რომ 2007 წელს მთავრობამ მიიღო რეზოლუცია სამართალდარღვევების პროგრამის შესახებ - „სახელმწიფო საზღვრის ორგანიზება და რეკონსტრუქცია 2015 წლამდე“, რომელიც მიზნად ისახავდა კანონმდებლობის განახლებას, ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და პერსონალის გადამზადებას. ამ საკითხებთან დაკავშირებით კი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 133 მლნ. გამოიყო (Commission of the European Communities, Progress Report Ukraine, 2006, p. 13; Commission of the European Communities, Progress Report Ukraine, 2008, გვ. 13). შედეგად, „საზღვრების კონტროლის შესახებ კანონი“ მიღებულ იქნა 2009 წელს, ხოლო 2010 წელს შესწორებები შევიდა, რომელსაც ასევე ახლდა იმპლემენტაციის სხვადასხვა რეგულაციები. 2011 წელს შეიქმნა საზღვაო საზღვრის დაცვის კონცეფცია და სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურის საავიაციო მიმართულება (VLAP Progress Report Ukraine, 2011, გვ. 4). უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გაზრდის მიზნით, 2011 წლის 4 იანვარს გამოიცა სახელმწიფო საბაჟო სამსახურისა და სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურის ადმინისტრაციის ერთობლივი ბრძანება, რომელიც განსაზღვრავდა ინფორმაციის გაცვლის პროცედურებს და აწესებდა კოორდინაციის მექანიზმებს (იქვე). ამავდროულად, უკრაინამ შეასრულა ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული ერთ-ერთი მოთხოვნა ევროკავშირის ნორმებთან შესაბამისობისათვის ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში და, შესაბამისად, 2010 წელს მიიღო საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგია 2011-2015 წლებისათვის (European Commission, Progress Report Ukraine, 2011, გვ. 15), რომლის განხორციელებას ევროკავშირი ხელს უწყობდა 66 მლნ.-იანი სექტორული ბიუჯეტის მხარდაჭერის პროგრამით (European Commission, Progress Report Ukraine, 2013, გვ. 14). როგორც ევროკომისიის მონიტორინგის მისიამ აღნიშნა, საზღვრის ინტეგრირებული მართვის კონცეფცია და მისი თანმხლები სამოქმედო გეგმა წარმოადგენდა უკრაინის ძლიერ მცდელობას, რომ საზღვრის დაცვის სამსახური სამართალდამცავ ორგანოდ გარდაექმნა (VLAP Progress Report Ukraine, 2012, p. 6). ამასთანავე, მომდევნო საზღვრის ინტეგრირებული მართვის კონცეფცია 2016-2020 წლებისათვის დამტკიცდა უკრაინის მინისტრთა კაბინეტის მიერ (Official Website of EUAM Ukraine, 2016).

აღნიშნული რეფორმების შედეგად, უკრაინაში გაიზარდა ადმინისტრაციული რესურსის შესაძლებლობები და განხორციელდა არაერთი პოზიტიური ცვლილება, მომსახურება გაუმჯობესდა პერსონალთა პროფესიონალიზმის ზრდის საფუძველზე. საგრერა თავის ნაშრომში აღნიშნავს, რომ „უკრაინის ევროპული ინტეგრაციის კონტექსტში უკრაინის სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახური ყველაზე განვითარებულ ორგანოდ არის მიჩნეული, რომელიც ახორციელებს კონტროლს ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. ის არის წამყვანი უწყება ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში (Sagrera, 2014, გვ. 179). ამ სფეროში დასაქმებულთა უნარების გასაუმჯობესებლად, 2008 წელს მიღებულ იქნა „ეთიკის კოდექსი სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახურისათვის“, ხოლო 2011 წელს - „ქცევის კოდექსი“. ტრენინგი და პერსონალთა კვალიფიკაციის ამაღლება გააქტიურდა 2010 წლიდან (VLAP Progress Report 2012, გვ. 6-7). საზღვრების დემარკაციის პროცესი უკრაინამ ბელარუსთან დაიწყო 2014 წელს, ხოლო რუსეთთან - 2012 წელს, რომელიც ძალიან ნელა მიმდინარეობდა. რაც შეეხება უკრაინასა და მოლდოვას შორის საზღვრების დემარკაციას, ის თითქმის დასრულებული იყო 2013 წლის ბოლოსათვის (European Commission, Progress Report Ukraine, 2014, გვ. 17). თუმცა, მდგომარეობა გართულდა 2014 წლიდან, როდესაც უკრაინამ დაკარგა კონტროლი რუსეთთან მოსაზღვრე ტერიტორიებზე ყირიმსა და სევასტოპოლში. შეცვლილი სიტუაციის გამო, „რესურსები მიმართული იყო აღმოსავლეთ საზღვრების უსაფრთხოებაზე“

(VLAP Progress Report, Ukraine, 2015a, გვ. 3). აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირი მოუწოდებდა უკრაინას ზომები მიეღო საზღვრების დემარკაციისა და დელიმიტაციის მიმართულებით თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების საკითხებში (FSJ) 2007 წელს განახლებული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში. თუმცა, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა ამ სფეროში კონკრეტულ მოთხოვნებს არ შეიცავდა. მიღწეული პროგრესი წარმატებად იქნა შეფასებული ევროპული კომისიის მიერ ვიზის შესახებ დიალოგის ფარგლებში და 2015 წელს უკრაინამ მიაღწია საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტანდარტს/ნიშნულს ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მიხედვით (VLAP Report Ukraine, 2015b, გვ. 4). EWB-ის აღმასრულებელი დირექტორის სუშკოს შეფასებით საზღვრების მართვის სფერო წარმატების ერთ-ერთი მაგალითი იყო: „საზღვრის ინტეგრირებული მართვის თანამედროვე კონცეფცია დაინერგა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, რომელიც წარმოადგენდა მნიშვნელოვან გზას საზღვრების კონტროლისა და ზედამხედველობისათვის, რაც გულისხმობდა რისკების შეფასებასა და კვლევას, ტრანსნაციონალური დანაშაულის გამოძიებას სამართალალსრულების უწყებებთან თანამშრომლობის საფუძველზე და მესამე ქვეყნებთან ერთად საერთო ზომების მიღებას“ (ინტერვიუ 5). ის აგრეთვე აღნიშნავს, რომ ეროვნული უსაფრთხოებისა და აღმოსავლეთ საზღვრებთან არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგიას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა. რისკის ანალიზის სისტემა შესაძლებლობას აძლევდა სამართალალსრულების ორგანოებს, მიეღოთ ფაქტებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებები კრიმინალის აღმოჩენის, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკების შემცირებისა და ადამიანებისა და საქონლის ლეგალური გადაადგილების გამარტივების მიზნით (ibid).

შესაძლოა მივიჩნიოთ, რომ უკრაინაში საზღვრის მართვის სფეროში პოზიტიური განვითარების მიზეზი ევროკავშირის მიერ შექმნილი სტიმულები იყო. ამ ახსნას ასევე ამყარებს ემპირიული ფაქტები - ის ზომები, რომელიც მიღებულ იქნა რეფორმირების პროცესში, სრულ შესაბამისობაშია ევროპულ სტანდარტებთან და ევროკავშირის მოთხოვნებთან. ამასთანავე, პროგრესი შეიმჩნეოდა ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის განხორციელებისას. ექსპერტები ამტკიცებენ, რომ „ევროკავშირთან ორმხრივმა თანამშრომლობამ გამოიწვია უკრაინის პროგრესული რეფორმები მიგრაციისა და საზღვრების მართვის პოლიტიკის მიმართულებით“ (Kulchytska, Sushko, Solodko, 2016, გვ. 4). ამ არგუმენტის მიუხედავად, შიდა პოლიტიკური კონტექსტის დეტალური ანალიზი ამტკიცებს, რომ ცვლილებები გამოწვეული იყო პოლიტიკური ელიტის მიერ დანახარჯისა და სარგებლის ანალიზის შედეგად, რაც ეხმიანება ევროპეიზაციის პროცესის რაციონალისტურ მიდგომას. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმები, შესაძლოა, საკმაოდ „ხარჯიანი“ იყო, საზღვართან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენდა ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების ქვაკუთხედს და, შესაბამისად, სარგებელიც საკმაოდ თვალსაჩინო გახლდათ. დასამტკიცებლად საკმარისია ის ფაქტი, რომ აღნიშნული პოლიტიკა საშინაო დღის წესრიგის ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენდა იუშჩენკოს, იანუკოვიჩისა და პოროშენკოს პრეზიდენტობის პერიოდებში. ფაქტობრივად, არ ჰქონდა მნიშვნელობა „პოლიტიკოსებს პრო-ევროპული ხედვები ექნებოდათ თუ პრო-რუსული. უკრაინის საზღვრები და სასაზღვრო ტერიტორიები ასრულებდა მნიშვნელოვან როლს ერის არსის განსაზღვრაში, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი, ევროპული ან სლავური, იდენტობის ნაწილად იქნებოდა მოაზრებული“ (Filippova, 2016, გვ. 68). ევროკავშირის მოთხოვნები კარგად ერწყმოდა შიდა პოლიტიკურ პრიორიტეტებს და, შესაბამისად, ევროკავშირის ჩართულობა წარმატებით იყო გამოყენებული ამ მიმართულებით. საზოგადოებრივ საქმეთა უკრაინული ინსტიტუტის დირექტორმა ვიქტორ ჩუმაკმა აღნიშნა, რომ „ევროკავშირისა და უკრაინის თანამშრომლობა ამ სფეროში [საზღვრების მართვაში] განპირობებული იყო მხარეების საერთო ინტერესებით, რომ უკეთესად ემართათ უკრაინის ტერიტორიიდან მომავალი მიგრაციის დიდი ნაკადები“ (Shamray, 2012, გვ. 12).

ასევე, საზღვრის მართვის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების ერთ-ერთი მოტივი დაკავშირებულია ევროკავშირის წევრი ზოგიერთი ქვეყნის მიერ უკრაინის, როგორც „ევროკავშირისათვის მიგრაციული საფრთხის“ აღქმასთან. (EurActiv, 2015, commentary by EWB). სოლოდკოს აზრით, „ვიზა ლიბერალიზაციის პროცესის პერიოდში, ევროკავშირში მიმდინარეობდა დისკუსიები იმასთან დაკავშირებით, რომ უკრაინა იყო მაღალი რისკის მქონე ქვეყანა მიგრაციის თვალსაზრისით, რამდენადაც ის წარმოადგენდა სატრანზიტო ქვეყანას ევროპისთვის. ევროკავშირში უცხოელების არალეგალური მიგრაციის პრევენციის ფარგლებში, უკრაინამ განახორციელა ცვლილებები თავის საზღვრებზე, დაინერგა IT ტექნოლოგიები და განაახლა აღჭურვილობა“ (ინტერვიუ 6). თუმცა, მდომარეობა კიდევ უფრო გართულდა ყირიმში არსებული ვითარებისა და აღმოსავლეთ უკრაინაში მიმდინარე კონფლიქტის გამო. ევროკავშირისათვის უკრაინიდან მომავალი „მიგრაციის რისკის“ შეფასებისას სამოქალაქო ინიციატივის „ევროპა საზღვრებს გარეშე“ ჩატარებული კვლევა ამტკიცებს, რომ „კონფლიქტური რეგიონებიდან უკრაინელები, რომლებიც ეძებენ კარგ ანაზღაურებად სამსახურსა და თავშესაფარს, მიემართებიან თავად

უკრაინისკენ ან მისი მეზობელი რუსეთისა და ბელარუსისკენ და არა ევროკავშირისაკენ“ (EurActiv, 2015, commentary by EWB).

საზღვრის რეფორმის სფეროში უკრაინის მიერ სასაზღვრო უწყებების მოდერნიზება და მათი გარდაქმნა სამართალდამცავ ორგანოდ დიდი მიღწევა იყო. საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგია წარმოადგენდა „მთავარ სტრატეგიულ დოკუმენტს, რომელიც უკრაინას ამზადებდა იმისათვის, რომ უკან მოეტოვებინა საზღვრის კონტროლის პოსტ-საბჭოთა სისტემა და შეერთებოდა ევროკავშირის საზღვრის მენეჯმენტის ოთხსაფეხურიან მოდელს“ (EurActiv, 2011; commentary by CES). ცალსახაა, რომ ფარულად მიმდინარე სასაზღვრო დავები და „გაყინული კონფლიქტები“ შიდა ინტერესების განმსაზღვრელი მთავარი ფაქტორები იყო. უკრაინაში, სადაც „საზღვრები დაკავშირებულია პოტენციურ საფრთხეებთან და ეროვნულ ინტერესებთან“ (Filippova, 2016, გვ. 68), საზღვრის მართვის სფეროში განხორციელებული ცვლილებები და ამ სექტორის ევროპეიზაცია, ასევე, მნიშვნელოვანწილად იყო განპირობებული შიდა პოლიტიკური დონის ნესრიგითაც.

მთავარი მიგნებები

შედარებითი ანალიზი: შიდა ცვლილების გამომწვევ ფაქტორთა შეჯერება

ქვეყნებს შორის სექტორულ დონეებზე ევროპეიზაციის პროცესის შედარება საშუალებას გვაძლევს, მივაკვლიოთ ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების განმაპირობებელ ფაქტორებს. ანალიზის ერთეულების დეტალური კვლევის საშუალებით ვადგენთ, ერთეულებს თუ არა ევროკავშირი შიდა პოლიტიკურ არენაზე და თუ ეს ასეა, მაშინ რა დონეზე; ასევე, ვარკვევთ, აქვს თუ არა ევროკავშირს გავლენა ადგილობრივი აქტორების მოტივაციაზე იმ მიზნით, რომ ევროპულ სტანდარტებსა და საერთაშორისო პრაქტიკასთან დაახლოების პროცესი უფრო გააქტიურდეს.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შექმნიდან ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმის მიღების პერიოდამდე საქართველოსა და უკრაინაში საზღვრის მართვის სფეროში განხორციელებული რეფორმების შესწავლა შესაძლებლობას გვაძლევს, რომ დავაკვირდეთ ცვლილებებს დროის სხვადასხვა მონაკვეთში და შედარებითი ანალიზის საფუძველზე გამოვავლინოთ ევროპეიზაციის განმაპირობებელი ფაქტორები. განვითარების განსხვავებული ტემპისა და სისწრაფის მიუხედავად, 2016 წლისათვის ორივე ქვეყანა საზღვრის მართვის საკითხებში ევროპეიზაციის მაღალ დონეს ავლენს. ეს სფერო მიგრაციის მართვისა და თავშესაფრის საკითხებთან ერთად ვიზა-ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მეორე ბლოკს მიეკუთვნება. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ევროკავშირთან ვიზის ფასილიტაციისა და ლიბერალიზაციის პროცესის შეფასებისას ექსპერტები ასკვნიან, რომ საქართველოსა (9.3 10-დან) და უკრაინას (9.2 10-დან) მეორე ბლოკში მაღალი მაჩვენებლები აქვთ, რაც მესამე და მეოთხე ბლოკებთან შედარებით საგრძობლად მეტია. (EaP Visa Liberalisation Index Online). აღნიშნული ცვლილებების ასახსნელად და სექტორულ დონეზე ევროპეიზაციის განმაპირობებელი ფაქტორების დასადგენად ემპირიული მონაცემები საინტერესესო შედეგებს გვაძლევს.

კვლევა გვიჩვენებს, რომ საქართველოსა და უკრაინაში საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული ევროკავშირის მოთხოვნები ცხადი და განსაზღვრული იყო. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირს უკრაინასთან 2001 წელს უკვე ჰქონდა შემუშავებული მართლმსაჯულებისა და საშინაო საკითხების (JHA) შესახებ სამოქმედო გეგმა, ხოლო საქართველოს შემთხვევაში, საზღვართან დაკავშირებული საკითხები პირველად 2006 წელს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებულ სამოქმედო გეგმაში აღინიშნა. აღმოსავლეთ გაფართოების შემდგომ ეს თემები უფრო მნიშვნელოვანი გახდა და ევროკავშირის მოთხოვნები ორივე ქვეყანასთან თანმიმდევრული იყო. ამასთანავე, აღნიშნულმა საკითხმა უფრო მეტი სიცხადე შეიძინა, როდესაც საქართველოსა და უკრაინის ხელისუფლებებს ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმები გადაეცა. ამ დოკუმენტებში ჩამოყალიბებული და განსაზღვრული იყო ის წესები და ზომები, რომელიც ქვეყნებს უნდა მიეღოთ სხვადასხვა სფეროებში, მათ შორის, საზღვრის მართვის საკითხებში. მკაფიოდ და გასაგებად ფორმულირებული მოთხოვნები კი „ევროკავშირის მოლაპარაკებებისთვის დიდ ძალას ანიჭებს და შესაძლებელს ხდის მის აქტიურ ჩართულობას წაყენებული პირობების შესრულების

დაკვირვების პროცესში“ (Timus, 2007, გვ. 16). ამან, თავის მხრივ, პოზიტიურად იმოქმედა მონიტორინგისა და შეფასებების ეფექტურობაზე, რაც ევროკავშირის პირობითობისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია.

მიუხედავად იმისა, რომ დანაპირების/სტიმულის სანდოობა ევროკავშირის პირობითობის მთავარი ღერძია (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004), საზღვრის მართვის სფეროში განხორციელებული პროგრესი ევროკავშირის მხრიდან მხოლოდ დაპირებული ჯილდოს არსებობით არ იყო განპირობებული.

აღმოსავლეთ პარტნიორობა უფრო მეტი სტიმულის მიმცემი იყო დაწინაურებული ქვეყნებისთვის - საქართველოსა და უკრაინისთვის, თუმცა ვიზა ლიბერალიზაციის დაპირება საზღვრის მენეჯმენტის მიმართულებით რეფორმების განხორციელებისთვის მთავარ მოტივაციას მაინც არ წარმოადგენდა. საყურადღებოა, რომ ცვლილებების განხორციელების პერიოდი არ ემთხვევა ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შემუშავების დროს. საქართველოში რეფორმა დაიწყო 2006 წლიდან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პარალელურად. იმ დროისთვის, როდესაც ქვეყანა ევროკავშირთან ვიზის საკითხებთან დაკავშირებით უფრო ინტენსიურ დიალოგზე გადავიდა, ბევრი ევროპული სტანდარტი უკვე დანერგილი იყო (ინტერვიუ 2). ცვლილებების ასეთივე დინამიკა შეინიშნება უკრაინის შემთხვევაშიც. მიუხედავად იმისა, რომ საზღვართან დაკავშირებული საკითხების მოდერნიზაცია ვიზა ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგის ფარგლებში გააქტიურდა, აღნიშნული კვლევა ამტკიცებს, რომ ქვეყანამ ამ საკითხზე ყურადღება გაცილებით ადრე გაამახვილა. ევროპეიზაციის პროცესი შეიძლება აიხსნას სხვა ხელშემწყობი ფაქტორებით, როგორებიცაა: ევროკავშირის მიერ ინსტიტუციური გაძლიერების მხარდაჭერა, სხვა საერთაშორისო აქტორების ჩართულობა და საშინაო პოლიტიკურ დღის წესრიგთან „შესაბამისობა“.

ემპირიული დაკვირვება ცხადყოფს, რომ საშინაო ნორმების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება დაკავშირებულია ინსტიტუციური გაძლიერების მხარდაჭერასთან. ევროკავშირმა მნიშვნელოვანი დახმარება უზრუნველყო როგორც საქართველოსათვის, ისევე უკრაინისათვის, რამაც დადებითი გავლენა მოახდინა რეფორმების პროცესზე. ევროკავშირის მხარდაჭერამ თვალსაჩინო კვალი დატოვა სასაზღვრო უწყებების მოდერნიზაციაზე. გარდა ამისა, ეს პროცესი მნიშვნელოვნად წაახალისა სხვა საერთაშორისო აქტორებმა, რომლებიც „ევროკავშირის აქტივობებს სრულყოფდნენ ან ევროკავშირის პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობდნენ“ (Lavenex, 2016, გვ. 560). საინტერესია, რომ ეს ფაქტორები შიდა ცვლილებისთვის საჭირო, მაგრამ არასაკმარის წინაპირობებს წარმოადგენენ.

რეფორმებისთვის საჭირო ინსტიტუციური შესაძლებლობები უფრო მეტად გაიზარდა მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის მოთხოვნები ამ ქვეყნების შიდა პრიორიტეტებს და პოლიტიკურ დღის წესრიგს დაემთხვა. ადგილობრივი კონტექსტის ანალიზი გარე სტიმულებთან მიმართებით აჩვენებს, რომ ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მთავარი მოტივაცია, სწორედ, შიდა პოლიტიკური დღის წესრიგი იყო. გამოჩნდა, რომ ქვეყნები წარმატებით იყენებენ ევროკავშირის რესურსებს პოლიტიკის მიმართულებების ევროპულ ნორმებთან დაახლოების პროცესში, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ბრიუსელის მოთხოვნები შიდა პოლიტიკურ დღის წესრიგს შეესაბამებოდა. აღნიშნულ ვარაუდს განხილული შემთხვევების ემპირიული მაგალითებიც ადასტურებს. სასაზღვრო უწყებების რეფორმირება საქართველოში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის პარალელურად დაიწყო, თუმცა ცვლილებები ევროკავშირის ზეწოლის საპასუხოდ არ განხორციელებულა. მიხეილ სააკაშვილის ახალმა მთავრობამ, რომელიც რევოლუციის შემდეგ მოვიდა ხელისუფლებაში, დაიწყო საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარება და მიზნად დაისახა სამხედრო ტიპის უწყების სამართალდამცავ ორგანოდ გარდაქმნა (ინტერვიუ 1). რეფორმების პროცესი გაგრძელდა 2008 წელს, როდესაც საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, საპატრულო პოლიცია სასაზღვრო პუნქტებში ოპერაციების ჩატარებაზე პასუხისმგებელი გახდა. შემდგომ წლებში ამას კიდევ უფრო ინტენსიური სახე მიეცა. ფაქტობრივად, ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შემუშავებამდე საქართველოს ძალიან ბევრი ევროპული სტანდარტი უკვე დანერგილი ჰქონდა. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული ევროკავშირის მოთხოვნები შეესაბამებოდა საქართველოს ხელისუფლების პრიორიტეტებს, რასაც თავისი მიზეზები ჰქონდა. პირველ რიგში, ის ეხებოდა ქვეყნის უსაფრთხოების საკითხებს, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა რუსეთთან ომის შემდეგ. მეორე მხრივ, ევროკავშირის მოთხოვნები ამ სფეროში ემთხვევა ნატოს ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში საქართველოს მიერ განეულ ძალისხმევას. ცვლილების დრო და პერიოდი კიდევ უფრო ამტკიცებს ამ ვარაუდს. ნატოსთან ინტეგრაცია, შესაძლოა, საქართველოს ხელისუფლებისათვის საზღვრის მართვის მოდერნიზაციის თვალსაზრისით დამატებითი ძლიერი სტიმული ყოფილიყო, რადგან ნატოსთან ინტეგრაცია საქართველოს პოლიტიკური დღის წესრიგის უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენდა. (Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Official Website, 2014).

უკრაინაში მიმდინარე მოვლენებიც ამ ლოგიკით ვითარდებოდა. საზღვრის მართვის საკითხების დეტალური განხილვა აჩვენებს, რომ ევროპეიზაციის ძირითადი განმაპირობებელი ფაქტორი ევროკავშირის მოთხოვნების შიდა პოლიტიკურ დღის წესრიგთან თანხვედრა იყო. აღნიშნულ პოლიტიკას პრიორიტეტი ენიჭებოდა როგორც იანუკოვიჩის, ასევე პოროშენკოს პრეზიდენტობის პერიოდში. თუმცა, მათი საგარეო პოლიტიკური კურსი განსხვავებული იყო. მიუხედავად ამისა, საზღვრის მართვასთან დაკავშირებული საკითხები ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების ქვაკუთხედს წარმოადგენდა და შესაბამი-

სად სარგებელიც ნათელი იყო. ხელისუფლება იყენებდა ევროკავშირის რესურსებს საშინაო პოლიტიკის პრიორიტეტების წარმატებული რეფორმირებისთვის. როგორც „ევროპა საზღვრების გარეშე“ ცენტრის აღმასრულებელმა დირექტორმა ქ-ნმა სუშკომ აღნიშნა, „საზღვრის ინტეგრირებული მართვის თანამედროვე ევროპული კონცეფცია შეიქმნა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. [...] ეროვნული უსაფრთხოების კონტექსტისა და აღმოსავლეთ საზღვრებზე არსებული ვითარების ფონზე საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგიას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება“ (ინტერვიუ 5). შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოსა და უკრაინის ხელისუფლებებმა წარმატებით შეძლეს მათი პოლიტიკური პრიორიტეტების შესაბამისად სექტორულ დონეზე ევროპული სტანდარტების დანერგვა, რაც ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებიდან გამომდინარეობდა.

აღნიშნულმა კვლევამ ასახა სექტორულ დონეზე მიღწეული პროგრესი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შექმნიდან ვიზა ლიბერალიზაციის მინიჭების პერიოდამდე და გამოავლინა ის მნიშვნელოვანი ფაქტორები, რომლებმაც განსაზღვრეს საქართველოსა და უკრაინაში კონკრეტული პრო-ევროპული რეფორმების განხორციელება. გარდამტეხი ცვლილებებისა და პროცესების განვითარებაზე დაკვირვებით, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საზღვრის მართვის საკითხების ევროპეიზაცია შეესაბამება დანახარჯისა და სარგებლის ანალიზის რაციონალისტურ არგუმენტს და ხაზს უსვამს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ვითარების მნიშვნელობას. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებას ხელს უწყობს ევროკავშირის წესების სიცხადე და თანმიმდევრულობა, ევროკავშირის ინსტიტუციური გაძლიერების მხარდაჭერა და სხვა საერთაშორისო აქტორების როლი, პოზიტიური ცვლილებები მაინც დიდწილად საშინაო პოლიტიკური დღის წესრიგიდან გამომდინარეობდა. უსაფრთხოების საკითხებმა და მთავრობის პრიორიტეტებმა საზღვრის მართვის სფეროს ევროპეიზაციაში უმნიშვნელოვანესი როლი ითამაშა, როგორც საქართველოში ასევე უკრაინაში.

ბიბლიოგრაფია

1. Ademmer, E. and Delcour, L. (2016). With a Little Help from Russia? The European Union and Visa Liberalisation with Post-Soviet States. *Eurasian Geography and Economics*, 57 (1), pp. 89-112.
2. Ademmer, E., and Börzel, T. A. (2013). Migration, Energy and Good Governance in the EU's Eastern Neighbourhood. *Europe-Asia Studies*, 65: 4. pp. 581-608.
3. Börzel, T.A., & Risse, T. (2012), From Europeanisation to Diffusion: Introduction, *West European Politics*, 35(1), pp. 1-19.
4. Börzel, T.A. and Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: OUP, 2003.
5. Bretherton, C. and Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. 2nd ed. London and New York: Routledge. chpt. 1. pp. 11-34.
6. Bulmer, J.S. and Radaelli, M.C., (2004). The Europeanization of National Policy? *Queen's Papers on Europeanization* No 1/2004.
7. Chkhikvadze, V., and Mrozek, K., (2014). *It's Georgia's Time*. Otwarta Europa. Warsaw, Poland.
8. Commission of the European Communities. (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe — Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Brussels, 11 March, COM(2003) 104 final.
9. Commission of the European Communities. (2006). Commission Staff Working Document. Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Strengthening the European Neighbourhood Policy. *ENP Progress Report Ukraine*. Brussels, SEC(2006)1505 final, 4 December, 2006
10. Commission of the European Communities. (2004). Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. *Strategy paper*. Brussels, 12 May, COM(2004) 373final.
11. Commission of the European Communities. (2009). Commission Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*. Brussels, SEC (2009) 515 final, 23 April, 2009.
12. Council of the European Union. (2011). *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Warsaw, 29-30 September. COM(2011) 303 final, 25 May 2011.

13. Delcour, L. (2013). Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership, *East European Politics*, 29(3), pp. 344-357.
14. Emerson, M. (2011). Just Good Friends? The European Union's Multiple Neighbourhood Policies, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 46(4), pp. 45-62.
15. European Commission. (2013). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *First Progress Report on the Implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 15.11.2013. COM(2013) 808 final.
16. European Commission. (2014). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *Second Progress Report on the Implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 29.10.2014. COM (2014) 681 final.
17. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2015). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2014 and recommendations for actions*. Brussels, 25.3.2015 SWD(2015) 66 final.
18. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2012). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2011 and recommendations for action*. Brussels, 15.5.2012 SWD(2012) 114 final.
19. European Commission. (2010). Commission Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009: Progress Report Georgia*. Brussels, 12/05/2010 SEC(2010) 518
20. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2011). Joint Staff Working Document. *First Progress Report of the Implementation by the Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 16.9.2011. SEC (2011) 1076 final.
21. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2012). Joint Staff Working Document. *Second Progress Report of the Implementation by the Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 9.2.2012. SWD (2012) 10 final.
22. European Commission. (2015a). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *Fifth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 8.5.2015. COM (2015) 200 final.
23. European Commission. (2015b.) Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 18.12.2015. COM (2015) 905 final.
24. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2013). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2012 and recommendations for action*. Brussels, 20.3.2013 SWD(2013) 84 final
25. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2014). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2013 and recommendations for action*. Brussels, 27.3.2014 SWD(2014) 96 final.
26. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2010). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report: Ukraine*. Brussels, 25.5.2011 SEC(2011) 646 final, 25, May, 2011.
27. Freyburg, T. et al. (2009). EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood, *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp. 916 -934.
28. Franke, A., Gawrich, A., Melnykovska, I., and Schweickert, R. (2010). The European Union's Relations with Ukraine and Azerbaijan. *Post-Soviet Affairs*, 26 (2), pp. 149-183.
29. Gawrich, A., Melnykovska, I., and Schlickert, R. (2010). Neighbourhood Europeanisation through ENP: The Case of Ukraine, *JCMS*, 48(5), pp. 1209-1235.
30. Ghazaryan, N. (2010). The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations? In R. Whitman and S. Wolff. (eds.) *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan, pp. 223-246.
31. Gogolashvili, K. (2009). The EU and Georgia: The Choice is in the Context. In: T. Mkrtychyan, et al. (eds.) *The European Union and the South Caucasus - Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus*. Europe in Dialogue 2009 | 01, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 90-127.

32. Green Cowles, M. et al. (eds.). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NJ: Cornell UP. Chpt. 1
33. Gschwend, T., and Schimmelfennig, S., (2007). ed. *Research Design in Political Science: How to Practice what they Preach*. Palgrave Macmillan.
34. International Organisation for Migration. (2008a). *Migration in Georgia: Country Profile*. Geneva, Switzerland: IoM.
35. ICMPD. (2006). *EU Justice, Freedom and Security Assessment Missions to Ukraine*. Final Report. Vienna: ICMPD.
36. Institute for Public Policy, Institute for Development, and Social Initiatives "Viitorul," and International Centre for Policy Studies. (2008). *Migration Trends and Policies in the Black Sea Region: Cases of Moldova, Romania and Ukraine*. Chisinau.
37. Knill, C. Lehmkuhl, D. (2002). The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European journal of Political Research*, Volume 41, pp. 255-280.
38. Kelley, J. (2006). New wine old Wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy, *Journal of Common Market Studies*, Volume 44(1), pp.29-55.
39. Langbein, J., & Wolczuk, K. (2012). Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine, *Journal of European Public Policy*, 19(6), pp. 863-881.
40. Langbein, J., & Börzel, T. A., (2013). Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood, *Europe-Asia Studies*, 65(4), pp. 571-580.
41. Lavenex, S. (2016). Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), pp. 554-570.
42. Langbein, J., & Wolczuk, K. (2012). Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine, *Journal of European Public Policy*, 19(6), pp. 863-881.
43. Natalia Timuş. (2007). The Influence of European Integration Process outside EU borders. GARNET Working Paper: No 27/07, November 2007.
44. Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration. 2012. Georgia's Progress Report on Implementation of the ENP Action Plan and the EaP Roadmaps.
45. Pataiaia, T. (2011). Development of Georgia's Migration Policy. In CIPDD (Ed.) *Developing Georgia's Migration Policy: Lessons from Poland*. Tbilisi. pp. 35-78.
46. Pilippova, O. (2016). Reconceptualisations of Borders in Post-Soviet Ukraine: between EU Regulations, the Soviet Legacy and Internal Political Strife. In: I. Liikainen, J. W. Scott and T Sotkasiira. (ed). *The EU's Eastern Neighbourhood: Migration, Borders, Regional Stability*. Routledge Publishing. pp. 65-78.
47. Sagraera, R. H., (2014). Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for more mobility? *Cambridge Review of International Affairs*. 27 (1), pp. 167-183.
48. Schimmelfennig, F. and Scholtz, H., (2008). EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, *European Union Politics*, 9(2), pp.187-215.
49. Schimmelfennig, F. (2015). "Europeanization beyond Europe". *Living Reviews in European Governance* 10:1, <<http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2015-1/>>
50. Samkharadze, N. (2013). Priority Areas: Common Foreign and Security Policy; Integrated Border Management. In *Report on Monitoring the Implementation of the Eastern Partnership Roadmap in Georgia*. Independent Monitoring Report. pp. 143-157. Tbilisi, Georgia.
51. Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11(4) pp. 661-79.
52. Stegnyy, O. (2011). Ukraine and the Eastern Partnership: 'Lost in Translation'? *Journal of Communist Studies and Transition Politics* , 27(1), pp. 50-72.
53. Sasse, G. (2008). The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours, *Europe-Asia Studies*, 60(2), pp. 295-316.
54. Sushko, O. 2006. Conflict and Reform in Eastern Europe. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 41(4), pp. 43-54.
55. Transparency International Georgia. (2014). *EU-Georgia Action Plan on Visa Liberalisation Monitoring of Implementation*. Final Report.

56. Whitman, R. and Juncos, A. (2009). European Union's Relations with the Wider Europe. *Journal of Common Market Studies*, 47, pp.193-212.
57. Wetzel, A. (2016). From Halt to Hurry: External and Domestic Influences on Ukrainian Asylum Policy. *Eurasian Geography and Economics*. 57(1), pp. 66-88. Wunderlich, D. (2013). Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy, *International Migration*, 51 (6). pp. 26-40.

ელექტრონული წყაროები:

1. Düvell, F., and Lapshyna, I. (2015). The EuroMaidan Protests, Corruption, and War in Ukraine: Migration Trends and Ambitions. Available [online] at <<https://www.migrationpolicy.org/article/euromaidan-protests-corruption-and-war-ukraine-migration-trends-and-ambitions>> [accessed on 1 November, 2017].
2. European Union External Action Service Homepage. (2017). Press Release. Available [online] at <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21677/european-union-supports-azerbaijan-and-georgia-raise-standard-veterinary-and-phytosanitary_en> [accessed on 30 October, 2017].
3. EU-Georgia Visa Dialogue, . (2013). [online] available at < <http://migration.commission.ge/files/vlap-eng.pdf>> [accessed on 19 August, 2016].
4. European Council, Secretariat of the Council of the EU. (2009). # 3, 19 and 20 March [online] Available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Eastern_Partnership-EN.pdf> [Accessed 1 September, 2016].. [online] available at <https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf> [Accessed 19 August, 2016].. [online] Available at <http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf> [Accessed 19 August, 2016] (as endorsed by the EU-Ukraine Cooperation Council (Luxembourg, 24 June 2013). [online] Available at <http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf> [Accessed 19 August, 2016]
5. European Commission. (2016). . Available [online] at < https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en> [accessed on 1 December, 2016].
6. EurActiv, (2011). . EurActiv, Feb 4, 2011 (updated: May 8, 2012). Commentary by the Centre for Eastern Studies (OSW). Available [online] at <<http://www.euractiv.com/section/med-south/opinion/eu-ukraine-visa-liberalisation-an-assessment-of-ukraine-s-readiness/>> [accessed on 24 March, 2017].
7. Sushko, I., and Kulchytska, K. (2015). ? EurActiv, Oct. 8. 2015. Commentary by Europe Without Barriers (EWB). Available [online] at <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/is-ukraine-a-migration-threat-to-the-eu>> [accessed on 9 November, 2017].
8. EUAM Ukraine. . September 08, 2016. Available [online] at <<http://www.euam-ukraine.eu/news/latest-news/integrated-border-management-an-interview-with-euam-s-head-of-the-strategic-civilian-security-sector-reform-component-brian-richard/>> [accessed on 9 November, 2017].
9. European Commission. (2016). . Available [online] at < https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2016_c2016_6833_rap_east_part2_ibm_moldova_ukraine.pdf> [accessed on 9 November, 2017].
10. Europe without Barriers. (2012). . Policy Paper. Kyiv: Vistka printing house. Available [online] at < <https://english.europeweb.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Full-M-Text-ENG-END.pdf>> [accessed on 1 November, 2017].
11. EEAS. Available [online] at < https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf> [accessed on 1 November, 2017].
12. Joint EU-Ukraine Action Plan. (2005). [online] available at < <http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-ukraine-action-plan-0>> [Accessed 19 August, 2016].
13. Kucera, J. (2013). . EURASIANET.org 2 May. Available [online] at < <http://www.eurasianet.org/node/66914>> [accessed on 22 December, 2016].
14. Kulchytska, K., Sushko, I., Solodko, A., (2016). . CEDOS and Europe Without Barriers. Policy Brief, 4 July. Kyiv-Brussels. [online] Available at < http://www.irf.ua/content/files/brussels_migration_policy_final_.pdf> [accessed on 9 February, 2017].
15. Ministry of Foreign Affairs of Georgia. (2014). . Available [online] at <<http://www.mfa.gov.ge/ევროპული-და-ევრო-ატლანტიკური-ინტეგრაცია/საქართველო-NATO-ს-ურთიერთობები.aspx?ang=en-US>> [accessed on 7 December, 2016]
16. Mission of Ukraine to the European Union. (2012). Available [online] at <<http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/eu-policy/assistance>> [accessed on 24 March, 2017].

17. Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration. . Available [online] at < <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/assistance/instruments-funding>> [accessed on 22 December, 2016]. Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration. (2012). .
18. . (1999) [online] L 205/3 of 4. 8. 1999. [Accessed 19 August, 2016]. Available from < http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:701910ef-7568-4c38-a197-567f1d536be6.0020.02/DOC_1&format=PDF>.. (2007). [online] Available at <<http://www.enpi-info.eu/library/content/revised-eu-ukraine-action-plan-freedom-security-and-justice>> [Accessed 19 August, 2016].
19. Shamray, V. (2012). . Available [online] at < https://english.europewb.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/VL_EU-Assistance_Final_VShamray.pdf > [accessed on 1 November, 2017].
20. Eastern Partnership Visa Liberalisation Index. . Available [online] at < <http://monitoring.visa-free-europe.eu> > [accessed on 1 November, 2017].

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუები

1. ინტერვიუ 1. ივანე ჩხიკვაძე, ევროინტეგრაციის პროგრამის მენეჯერი, ფონდი “ღია საზოგადოება - საქართველო” (OSGF); ინტერვიუს თარიღი: 19 სექტემბერი, 2017 წ.
2. ინტერვიუ 2. ნიკოლოზ სამხარაძე, საზღვრის ინტეგრირებული მართვის პროგრამის ხელმძღვანელი, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP); ინტერვიუს თარიღი: 21 სექტემბერი, 2017 წ.
3. ინტერვიუ 3. მარკ ჰულსტი, საქართველოში მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის პროგრამების კოორდინატორი; ინტერვიუს თარიღი: 24 სექტემბერი, 2017 წ.
4. ინტერვიუ 4. იულია რიჟინი, დამოუკიდებელი ექსპერტი; მიგრაციის მართვის მიმართულების ინსტიტუციური განვითარების პროექტის უფროსი სპეციალისტი, უკრაინაში მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია; ინტერვიუს თარიღი: 23 ოქტომბერი, 2017 წ.; (ინტერვიუში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისაა და არ გამოხატავს მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის შეხედულებებს).
5. ინტერვიუ 5. ირინა სუშკო, აღმასრულებელი დირექტორი, „ევროპა საზღვრების გარეშე“; ინტერვიუს თარიღი: 27 ოქტომბერი, 2017 წ.
6. ინტერვიუ 6. ანდრი სოლოდკო, მიგრაციის საკითხების ანალიტიკოსი, CEDOS კვლევითი ცენტრი, უკრაინა. ინტერვიუს თარიღი: 30 ოქტომბერი, 2017 წ.

Meri Maghlakelidze

**EAP COUNTRIES' CONVERGENCE WITH EUROPEAN STANDARDS
IN BORDER MANAGEMENT:
EUROPEANISATION DRIVEN BY EU'S DEMANDS OR DOMESTIC AGENDA?**

Abstract

This article addresses Europeanization in third countries and aims to map and explain compliance patterns in EU's Eastern neighbourhood. This study attempts to define under what conditions the EU can trigger the transformation beyond its borders and to explore whether EU's conditionality principle in the absence of membership prospect can motivate reforms at domestic level and if not, what drives Europeanisation processes in these countries. This research is concerned with sector - specific explanations and dynamics of sectoral reforms under the European Neighbourhood Policy and Eastern Partnership. Meticulous investigation of Border Management reforms in Georgia and Ukraine provide profound insights for the final research findings.

Keywords: *Europeanisation, Conditionality, Border Management, Georgia, Ukraine*

Introduction

This research contributes to the academic discussion regarding the Europeanisation processes outside the European Union. The analysis proceeds within the framework of the European Neighbourhood Policy. It can be seen as "most-likely case for Europeanisation beyond Europe because it deals with close neighbours, covers a broad range of policies and is based on the explicit commitment of the EU to extend its *acquis* beyond membership" (Schimmelfennig, 2015, p. 6). In exploring third countries' rapprochement with the European Union standards and norms, scholars observe varying patterns of institutional adjustment across countries and across policy areas and develop theoretical findings that are puzzling and inconsistent. They have introduced contrasting arguments whether the EU is able to motivate domestic change in neighbouring countries or not in the absence of membership conditionality, which represents the most effective tool for Europeanisation. In line with this backdrop, scholars argued that the ENP countries may not be induced to undertake domestic reforms (e.g. Kelley, 2006; Schimmelfennig and Scholtz, 2008). However, against this pessimistic view, research on Europeanisation in neighbouring countries revealed that there is a surprising degree of institutional change in these countries (e.g. Börzel and Risse, 2012; Lavenex, 2014). In developing a plausible explanation for the reasons inducing the approximation with European standards in third countries, scholars have recently focused on Europeanisation of specific sectors and EU's conditionality tied to them (e.g. Ademmer and Börzel, 2013; Ademmer and Delcour, 2014; Langbein and Wolczuk, 2012). Conforming to this sight of thought, this paper aims to address the causes behind the third countries' motives to Europeanise and identify mediating factors for policy change. The research will shed light to whether there is a causal link between the European Union's pressures emanating from Brussels and domestic policy adjustment. While, "it is too early to present a consistent theoretical framework to explain differential policy change across policy fields and countries in the EU's neighbourhood" (Langbein and Börzel, 2013, p. 574), this research is concerned with the contribution to the process of theory development rather than the theory itself. The article proceeds in the following way: firstly, theoretical framework for analysis based on the EU's conditionality principle is developed; afterwards, the empirical evidence from two different case studies are examined and finally, main findings and concluding remarks are drawn from the comparative analysis.

Framework for Analysis

The European Neighbourhood Policy covers wide range of countries in East and South. Eastern neighbours of the EU grouped under the Eastern Partnership are Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan. To the South, EU cooperates with 15 countries, which share with the EU the Union for Mediterranean. These countries differ in terms of size, region and political system, which represents a challenge for researchers to present explanatory Europeanisation mechanism that would be generalised to all these countries. Therefore, in order to produce methodologically grounded findings, this research is focused on the Eastern Neighbours in the European Neighbourhood Policy, which according to the classification by Emerson, constitutes one of the Europe's circles of neighbours outside the EU (Emerson, 2011, p. 54).

For this study, I have selected two countries of Eastern Neighbours such as Georgia and Ukraine. These countries represent comparable cases since they are regarded to be "among the most active and most liberal participants in the ENP" (Freyburg, et. al. 2009, p. 919). Both countries share a relationship of asymmetric interdependence with the EU. Moreover, Georgia and Ukraine are distinguished with their European aspirations and have made EU membership goals as part of foreign policy agenda. Towards this road, on 27 June 2014, the EU signed Association Agreement with Georgia and completed the signature process with Ukraine, each providing for a Deep and Comprehensive Free Trade Area. In other words, they constitute most-similar cases, which means that we can generalise only negative findings: if the European Union is ineffective in Europeanising these countries, then it is more likely that it will be ineffective in other Eastern Neighbouring countries as well.

In contrast to country level Europeanisation explanations, this paper focuses on examination of meso-level factors at respective policy field in a comparative perspective. Thus, this research is motivated to observe policy level Europeanisation processes and constellation of internal as well as external determinants, which can induce countries to download EU norms to domestic arena. This type of research, concentrated on more detailed scrutiny, aims to produce methodologically sound findings located at sectoral level. Furthermore, "the empirically grounded discussion of concrete policy areas and countries allows for more nuanced findings of diverging effects" (Sasse, 2008, p. 300).

This research engages in seeking the evidence of whether third countries' Europeanisation processes are synchronised with the EU demands and explains how they respond to EU pressures coming from Brussels in the absence of membership 'carrot'. In other words, the research questions of the paper are: (1) Can the European Union be effective in Europeanising countries without the accession perspective? (2) To what extent these countries adapt to European norms, standards and values? (3) Which factors facilitate domestic change, which results in downloading of EU conditions in the domestic arena? In relation to the first research question, the paper defines 'effectiveness' as "the capacity of the institution to engage 'actively and deliberately' in relation to other actors in the international system" (Sjöstedt 1977, p. 16 cited in Bretherton and Vogler, 2006, p.17).

In order to address the research questions and observe sector - specific conditionality, the research analyses border management issues in Georgia and Ukraine. The observation covers the period from the introduction of the ENP until the visa free regime with the EU. Although this field is under Justice, Freedom and Security of EU's cooperation umbrella with third countries, which includes wide range of areas such as "the rule of law and respect for human rights, protection of personal data, treatment of workers; mobility of workers; ... fight against money laundering and terrorism financing; cooperation on the fight against illicit drugs; the fight against crime and corruption; cooperation in fighting terrorism and legal cooperation" (EEAS, Guide to Association Agreement), the selection of respective policy field is justified. Firstly, the investigation of the unit of analysis in the outlined period reveals milestones for change in the fields of border management in Georgia and Ukraine. Secondly, the methodology allows to test 'domestic changes' against the visa liberalisation conditionality, which was officially introduced to Georgia in 2013 and to Ukraine in 2010 through Action Plans. Technically speaking, border management falls under the second block of the Visa Liberalisation Action Plans (VLAP) and this research is limited to this policy field. This approach enables to empirically observe the inter-temporal variation over the dependent variable and make appropriate findings based on the detailed scrutiny of policy adjustment to European standards.

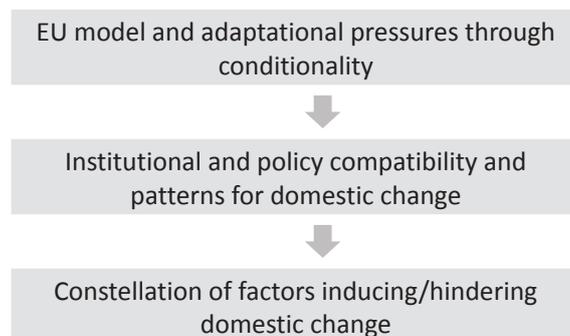
It is noteworthy, that while the European Union stands for European values and promotes the fundamental principles of human rights and democracy, it is predominantly "a system of issue-specific, technical international rules applied to a great variety of public policy areas make up its (Magen 2007, pp. 364-366; Lavenex 2014; cited in

Schimmelfennig, 2015, p. 12). Therefore, we observe Georgia's and Ukraine's convergence with EU rules in border management, while the Europeanisation is conceptualised as the impact of the policy on domestic arrangements. In these cases adaptational pressure rests on the compatibility between the European Union and domestic politics, policies and institutions (Knill and Lehmkuhl, 2002, p. 259).

This paper investigates the transformation of domestic structures and practices or creation of new ones in line with European requirements. I define 'policy change' as the dependent variable of the research, which is measured based on the EU and other international organisations' official assessments of the progress achieved by the country at sectoral level. The operationalisation of the 'policy change' is based on the fulfilment of EU requirements reflected in Action Plans, Progress Reports and other official documentations issued by the European Commission.

In order to engage in the investigation of our case studies, I develop theoretical framework in line with classic Europeanisation literature based on the 'rational-choice institutionalism' (Börzel and Risse, 2003). However, for our research purposes, I classify the theory in three general steps: (1) top-down adaptational pressures and their application through political conditionality; (2) institutional and policy compatibility between European and domestic arrangements; (3) constellation of factors of explaining domestic change.

Graph 1 **Analytical Framework**



This research analyses Europeanisation as a top-down process, where countries receive and implement reforms at domestic level in response to pressures coming from supranational institution. In this regard, Europeanisation proceeds through vertical mechanism, where the EU prescribes a specific model which should be downloaded in national legislations and practices. On the other hand, incumbents base their decisions on cost-benefit calculations. Sectoral policy represents a good framework for analysing top-down pressures in third countries. The research inquires to show how the EU exerts adaptational pressures through the use of political conditionality, which is in line with the rationalist theoretical model. EU conditionality mainly follows a strategy of reinforcement by reward. Under this strategy, the "EU pays the reward if the target government complies with the conditions and withholds the reward if it fails to comply" (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004, p. 671).

It is important to show that there was a dominant view in the literature of Europeanisation beyond the EU that political conditionality could not have an explanatory power in inducing neighbouring countries for change since it did not hold the most credible incentive - membership. (e.g. Kelley, 2006; Schimmelfennig and Scholtz, 2008)). On the other hand, recent research in the field was focused on the policy specific conditionality, i.e. specific rewards tied to convergence within a particular policy area (e.g. Gawrich, et. al, 2010; Langbein and Wolczuk, 2012; Ademer and Börzel, 2013). In advancing this argument, this paper researches border management in Eastern Partnership region, where the EU introduced conditional rewards for visa free travel for the citizens of respective countries in return of compliance. Moreover, these cases satisfy two main criteria for the application of conditionality: firstly, interdependence between the EU and Eastern neighbouring countries is highly asymmetrical in favour of the EU. Whereas these countries, in this regard, Georgia and Ukraine are of only marginal importance to the EU economy, they are heavily dependent on the EU market and will benefit strongly from their association (Schimmelfennig and Scholtz, 2008, p. 191). Secondly, EU incentives can be regarded as credible, because "the higher the costs of the rewards to the EU are, the more doubtful their payment to the target countries will be". (ibid). On this basis of reasoning, visa free perspective entails to be a more credible reward rather than accession. Consequently, this research

explores what constitutes adaptational pressures through conditionality in border management area in Georgia and Ukraine by looking at EU requirements such as changes in legislation and practices at national level. Thus, I operationalise adaptational pressures as EU demands at sectoral policies in Georgia and Ukraine.

After identification of EU requirements, the research investigates the degree of (mis)match between the European and national institutional settings, rules and practices. The second step of this approach applies to ‘goodness of (mis)fit’ framework put forward by Risse, Cowles and Caporasso, 2001; Börzel and Risse, 2003). In other words, the empirical investigation in policy areas in Georgia and Ukraine looks at what are the gaps in national arena, which have to be filled by the reforms in order to comply with European rules and standards. In opting for top-down rationalist framework, ‘goodness of (mis)fit’ represents a valid argument. It “assumes a clear, vertical, chain-of-command”, in which EU policy is descended from Brussels to national level (Bulmer and Radaelli, 2004, p. 9). Adaptational pressures and ‘goodness of fit’ can be regarded as point for departure for our research analysis. Since they constitute necessary, but not sufficient conditions for domestic change, we turn to the constellation of factors for explaining patterns of domestic adaptation.

As it has been noted, previous empirical findings reveal the diverging patterns of policy change in neighbouring countries. On the basis of this reasoning, there is no single approach for explaining EU’s domestic impact and there is a need to consider different independent variables in order to account for the varying degree of Europeanisation. Drawing on the literature, previous research projects and primary observations, this study considers the following factors: the determinacy of conditions, credibility of incentives and assistance and capacity building as derived from ‘the external incentives model’ (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004); in addition, the presence of other international actors and ‘fit’ with domestic agenda are analysed. Opting for more variables rather than only a few allows us to control for alternative observations and avoid spurious relationship between theorised caused and observed effects (Gschwend and Schimmelfennig, 2007, p. 6). Patterns of relationship between variables posited in our framework for analysis can provide understanding of the interaction between these factors and possible impact of this relationship.

Graph 2 Operationalisation of Independent Variables

Operationalisation of Independent Variables	
IVs	Measurement
Determinacy of Conditions	Clarity, formality and consistency of EU requirements
Credibility of Incentives	Promise for visa liberalisation and increased economic assistance
Assistance and Capacity Building	Financial aid and capacity building programmes
Presence of Other International Actors	Cooperation frameworks, projects and programmes with donor organisations as well as other international agencies
Institutional Capacity	‘Fit’ with domestic agenda, political priorities of the countries

The empirical investigation of the policy across countries of EU’s Eastern Neighbourhood is focused merely not on outcome of reform against EU demands. It also digs down to observations of evolving dynamics and particular context of change. This proceeds through in-depth and systematic inquiry of embedded units of comparative case-studies through application of process tracing technique, which enables us to uncover causal mechanisms and identify hindering or stimulating determinants for policy compliance.

Empirical Evidence from Georgia

EU demands and top-down adaptational pressures through conditionality

The European Union exerts adaptational pressures on target countries through already determined rules and specific requirements hierarchically. Theoretically speaking the degree to what extent this mechanism is utilised by the EU can be largely reasoned how clear, determinate, consistent these conditions are. The substance of rules also indicates the importance of the topic. "In order to observe a high direct EU pressure on non-member states, EU policies should be determinate, that is unambiguously designed and holding a binding power. (Franck, 1990, pp. 52-83; Legro, 1997, p. 34; Schimmelfennig and Schwellnus, 2006, p. 5). Some scholars have referred to it as the 'density' of the rules or the extent of EU demands (Jacoby 2004, pp. 9-10)" (Timuş, 2007, p. 16). In order to assess the determinacy of EU rules in border management in Georgia, European Commission country progress reports from 2008 until 2015 are analysed. In addition, the ENP Action plan (2006) and Visa Liberalisation Action Plan (2013) are considered as they set out the concrete steps and objectives for the policy convergence in Georgia. Furthermore, observing EU's conditions over an extended period of time gives a broader picture how consistent the EU has been with its conditions, which would lead to extending adaptational pressures on Georgian officials in complying with European and International standards.

Georgia signed Partnership and Cooperation Agreement with the EU in 1996, which served as a legal basis for relations until Association Agreement. The PCA came into force in 1999. However, it made no reference to border issues. EU-Georgia ENP action plan identifies enhanced cooperation in the area of Justice, Freedom and Security, which includes border management as one of the perspectives of the new partnership and lists specific actions to be undertaken by Georgian officials. EU's requirements in this area refer to the development of the border management strategy; ratification and implementation of the UN Convention against trans-national organised crime and its three "Palermo Protocols" as well as UN Protocol on illicit manufacturing and trafficking of firearms; fulfilling border management reform; dialogue on fight against terrorism and organised crime, trafficking, illegal arms trading; inter-agency cooperation; border delimitation, demarcation and control; implementation of border cooperation agreements; education and training strategy on border management; enhance efficiency of Georgian relevant authorities; adopt and implement a strategy for integrated system of border management (EU-Georgia Action Plan, 2006, pp. 8, 18-19).

EU's requirements in border management became more specific and determinate once the visa liberalisation dialogue was launched and its corresponding action plan was released. The VLAP once again pressured Georgia to adjust sectoral policies to European standards. In border management, legal and institutional framework, inter-agency cooperation, ethical code and training programmes, IBM strategy and action plan were further emphasised. EU has been consistent with its demands in border management in its annual country progress reports. Although 2011, 2012 and 2013 makes no reference to border issues, EU's monitoring was complemented at visa dialogue platform during this period - in 2012 Georgia submitted a comprehensive report on the measures in regard to visa dialogue and from 2013 European Commission issued annual progress reports on the implementation by Georgia of the action plan on visa liberalisation. Moreover, VLAP introduced benchmarks for effective compliance under each block. These set milestones for assessment introduced by the EU. The complementary monitoring mechanism under visa dialogue strengthened EU's clarity and determinacy of conditions.

In case of Georgia, credibility of EU's rewards holds significant importance as reinvigorating the relationship with the EU permanently stays in the country's foreign policy agenda. And although the ENP does not offer the most tangible incentive at its disposal, the it is assumed to be a "proper tool for EU engagement in the process of Georgia's reforms, and a good institutional anchor making deviation from the "European way" less likely" (Gogolashvili, 2009, p. 90). The Partnership and Cooperation Agreement (PCA) represented a legal framework governing EU-Georgia's relations until 2014, when Georgia signed Association Agreement with the European Union. The PCA was a platform for political dialogue to provide "support for Georgia's efforts to consolidate its democracy and to complete the transition into a market economy, to promote trade and investment and harmonious economic relations" (Art. 1, EU-Georgia PCA) and enhance social, financial, civil, scientific, technological and cultural aspects of cooperation. EU-Georgia partnership was accelerated after "the so-called 'Rose Revolution' in 2003 where a new Georgian government started to seek closer cooperation with the US, NATO and the EU" (Ghazaryan, 2010, p. 227). The process was followed by Georgia's inclusion in European Neighbourhood Policy, which expanded the scope of cooperation.

The European Neighbourhood Policy also introduced predetermined rules to be downloaded at national level in a partner country and established monitoring mechanism to observe compliance. This hierarchical i.e. top-down

approach is largely facilitated by EU's conditionality, which is consistently mentioned in strategic documents by the EU in ENP policy. Commission Communication on 'Wider Europe' (2003) stated that "in return for concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political, economic and institutional reforms ... the countries ... should be offered the prospect of a stake in the EU's Internal Market and further integration and liberalisation to promote the free movement of – persons, goods, services and capital' (Commission, 2003, p. 4). Furthermore, ENP Strategy Paper (2004) referred to the conditional incentives in the following terms: "the level of ambition of the EU's relationships with its neighbours will take into account the extent to which these values are effectively shared" (ENP Strategy Paper, 2004, p. 3). This approach is also embedded in EU's relations with Georgia as proven in the ENP Action Plan. The pace of progress of the relationship would be dependent on the Georgia's "commitment to common values and as well as its capacity to implement jointly agreed priorities, in compliance with international and European norms and principles" (EU-Georgia Action Plan, 2006, p. 1).

General reference to conditionality became more clear and credible after the introduction of the Eastern Partnership, which marked the next stage of development in Georgia's relations with the European Union. An extraordinary Council meeting in 2008, which discussed post war developments in Georgia, reaffirmed its position and underlined the need to step up relations with Eastern Neighbours (European Council, Factsheet #3, 19 and 20 March, 2009, p. 1). EaP brought a multilateral dimension of cooperation between countries on four policy platforms, but "with the bulk of its implementation pursued bilaterally with the participating states" (Whitman, Juncos, 2009, p. 203). EaP's key element was the prospect for AA with neighbouring countries and establishing better market access and Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). Discussing capabilities and costs, Schimmelfennig and Sedelmeier (2004, p. 665) argue, that association can be more credible reward rather than membership. Apparently, this was the case with ENP countries. In addition to that, EU promulgated sector tied conditional rewards - country's prospect for visa free travel regime with the EU, which would be largely determined by the degree of implementation of internal reforms related to migration, border management and other relevant clauses of Justice and Home Affairs.

Georgia's 'homework' was very well illustrated in Visa Liberalisation Dialogue launched in 2012 and was organised under four blocks: document security, including biometrics; integrated border management, migration management, asylum; public order and security; and external relations and fundamental rights. This represented a good case for the credibility of EU's conditional promises since visa dialogue with Georgia was launched only after the "effective implementation of the visa facilitation and readmission agreements with Georgia" (Warsaw Eastern Partnership Summit Declaration 29-30 September, 2011 cited in EU-Georgia VLAP, 2013, p. 1). "The EU is able to exert a strong pressure on Georgia because of the linkage between an effective implementation of readmission agreements and further progress towards visa liberalisation" (Delcour, 2013, p. 350).

The EU's conditional rewards were accompanied by financial aid and capacity measures as well. EU Assistance National Indicative Programme was defined by 300 million EUR in 2007-2013 years, which itself is divided into Annual Action Plans. Since 2012 under the EU new initiative "More for More" additional funds were allocated for Georgia. Apart from that, in order to facilitate the implementation of Visa Liberalisation Action Plan as well as Association Agreement, 8 Million EUR was provided within the Comprehensive Institution Building (CIB) Programme (Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration, Official Website).

Converging with European standards, institutional and policy compatibility and patterns for domestic change

The border management has been one of the sectoral policy areas, where the progress achieved over years is observed. Georgia has been successful in its efforts to converge with European standards in accordance with EU requirements under the ENP AP, Visa liberalisation dialogue and Eastern Partnership platform. As the European Commission notes, "Georgia has managed to transform its former military-based system for border protection into a law enforcement system based on the European Model" (European Commission, VLAP Report, 2013, p. 6). Indeed, reforms related to the border management of Georgia has been smoothly implemented by Georgian government over years. In response to EU demands, National Border Management Strategy was adopted in 2008 and its consequent Action Plan for implementation was approved in 2009. The strategy was in line with European Model of Integrated Border Management and envisaged the actions regarding the "attainable goals, assigned responsibilities and ensuring the necessary supervision" (ibid, p. 7). The National Security Council had a leading role in creating this

document from 2006 until 2008 and involved all line ministries. After the Georgian-Russian war in 2008, the strategy and its comprehensive Action Plan were updated in 2012 in order to illustrate the structural changes in border agencies. European Union's capacity building measures were absorbed in this process. The EU provided technical expertise to Georgian authorities in drafting and updating strategic documents through EU special representatives's Border Support Team and EU-funded South Caucasus Integrated Border Management Programme (SCIBM) (IOM, 2008a, p. 43; European Commission Progress Reports, 2010, p. 5; Samkharadze, 2013, p. 148). The fact that the Temporary Interagency Commission on Border Reforms under National Security Council of Georgia was created in 2008 in charge of elaborating the National Strategy on Border Management, underlines increased administrative capacity dealing with the Europeanisation processes in the policy area. Moreover, National Security Council of Georgia was the governmental body dealing with the monitoring of the implementation process. As Samkharadze notes, "another important step in terms of institutionalisation of the strategy elaboration process was to include border management in the national security review process, "which envisages mainstreaming the elaboration of all security related strategic documents in the same period" (Samkharadze, 2013, p. 149). Amending the strategy after Georgian Russian war in 2008 and discussion of border management issues imperative to Georgia's national security considerations underline the importance of the topic for Georgian government and its resilience on the political agenda. The strategy for the consequent years of 2014-2018 regarding state Border Management and its associated action plan were adopted in 2014, which were positively evaluated by the Commission (European Commission Progress Report Georgia, 2015, p. 13).

The development of the legal framework in convergence with European norms has been positively assessed. The main laws regulating border management issues in Georgia such as the Law on the 1998 State Border of Georgia, the 2013 Law on Police, the 2006 Law on Border Police, the 1998 Law on Maritime Space, the 1997 law on Defence and Presidential Decrees as well as other agreements are in alignment with EU standards (European Commission, VLAP Report, 2013, p. 6). After the introduction of the visa dialogue, several important amendments have been made. For example, in 2012 the Order #265 of the Minister of Internal Affairs on Regulation on Border Representatives-Border Commissioners was adopted according to which, "a border commissioner is responsible for implementation of the Georgia's state border policy, addressing the issues related to protecting the border regime and resolving border incidents" (Transparency International, 2014, p. 18). These changes approximated Georgian legislation with European regulations that brought "Tbilisi close to fulfilling of all the requirements in this field" (Chkhikvadze and Mrozeck, 2014, p 5). Furthermore, European Commission in its evaluation reports under Visa Liberalisation Action Plan positively assesses not only the development of these legal acts but also the implementation process (2015a, p. 3).

Strengthening the coordination mechanism and administrative resources for efficient governance of the border management issues was illustrated in the changes in institutional framework. The reform started in parallel with the European Neighbourhood Policy and intensified in later years. The State Border Defence Department, which was incorporated in the Ministry of Internal Affairs (MIA), was renamed as the Border Police Department in 2006. As Mr. Samkharadze, Manager of Integrated Border Management Programmes at UNDP Georgia in 2010-2017 in his interview mentions, in 2006 new government made a political decision to reform border system and transform it from military-based to law-enforcement organ. Initially, it was based on the German model and European expertise was exploited in this process. It coincided with the introduction of the European Neighbourhood Policy (Interview 2). The reform process continued in 2008, when Georgian government made Patrol Police responsible for carrying out the operations of the border entry points. It has been argued, that it was "necessitated by the need to avoid an overlap of functions and additional expenses" (Patariaia, 2011, p. 62). These changes resulted in consolidation of different governmental bodies sharing responsibilities and duties for border management. It stimulated an efficient inter-agency cooperation between all agencies involved in the border management, which represented another important EU condition. "Today, Border Police of Georgia is fully fledged law enforcement organ as well as Patrol Police each of them having explicit functions: MIA Border Police of Georgia is responsible for land border defence and coast guard, while Patrol Police is assigned its role forstate border control at check points"(Interview 2). Inter-agency cooperation is streamlined by joint order between the Ministers of Internal Affairs and Finance; between ministers of Justice, Foreign Affairs and Internal Affairs. Coordination is further enhanced through the memorandum of cooperation on "General Rules of Cooperation between the Patrol Police and Border Police Departments and the Revenue Service" the Border Police Department and Patrol Police Department of the Ministry of Internal Affairs and the Revenue Service of the Ministry of Finance are responsible for managing borders (Transparency In-

ternational, 2014, p. 18; European Commission, VLAP Report, 2013, p. 6). Additionally, a Joint Maritime Operations Centre was established with the aim to enhance coordination in maritime border (Samkharadze, 2013, p.150; State Minister Office of Georgia Report, 2014, p. 99). In response to European standards, increasing knowledge and skills for Georgian agencies in border management was pursued through the Ministry of Internal Affairs Academy, which includes FRONTEX Common Core Curriculum. Mr. Samkharadze, in his interview mentioned that it represented an important component of the reform process. Initially, MIA academy was more specialised for training of patrol police personnel and offered only short courses to border guard staff. However, the situation improved after 2012 with the governor of the academy. In terms of career development, there is still space for improvement (Interview 2). As for the adoption of the Ethical Code, this requirement was fulfilled only in 2013 by several codes governing Border Police and Patrol Police, Georgian Customs Officers (European Commission, VLAP Report, 2013, p.7).

In terms of state border demarcation and delimitation, a slow progress is observed. Among neighbouring countries, Turkey is the only state with which borders are fully demarcated and delimited. The talks are being held with Armenia and Azerbaijan. However, the situation with Russia is stalled due to the military conflict in 2008. Although no evident results are achieved in this area, experts note that “this is a bilateral process and it would be wrong to blame only Georgian authorities for the lack of the progress” (Samkharadze, 2013, p. 149). In regards to international cooperation, Georgia concluded its cooperation plan for 2013-2015 with FRONTEX and created draft agreements on Border Commissioners that were bilaterally discussed with Armenia and Azerbaijan (European Commission, VLAP Report, 2014, p. 3).

European Union demands in border management outlined in the European Neighbourhood Policy are clear and focused and they are very similar, though further detailed, in Visa Liberalisation Action Plan. This underlines the consistency of EU demands and importance of determinacy in appealing country to reproach with its standards. Since 2000 Border Management issues were mentioned in each official document signed between Georgia and the EU. The conditionality principle was strengthened after the introduction of the Eastern Partnership which introduced incentives for Easternneighboring countries including visa dialogue. As the 2011 EaP Summit declares “EU and partner countries will take gradual steps towards visa-free regimes in due course on a case-by-case basis, provided that the conditions for well-managed and security mobility set out in the two phase action plans for visa liberalisation are in place” (EaP Summit Declaration, 2011, p. 4). After introducing motivating stimulus for positive change, the EU was further equipped to reinforce adaptational pressure on the country if the latter was willing to intensify its relations. However, as the evidence suggests, EU conditionality has not been the primary and most important driving factor in accelerating reforms in border management, since it does not coincide with timing. The changes in this area started from 2006 in parallel to the European Neighbourhood Policy (Patariaia, 2011, p. 62). “When we moved to more intensified dialogue on visa issues with the EU, reform process in border management continued. In fact, many EU standards had already been implemented in Georgia by the time VLAP was introduced. In my opinion, VLAP did not introduce a stimulus for positive change in Border Management since reform had started much earlier”, mentions Mr. Samkharadze in his interview. Europeanisation process can be explained by other facilitating factors such as ‘fit’ with domestic agenda and motives for increased financial assistance from the EU and other international actors.

The European Union provided substantial financial assistance as well as technical expertise for border management agencies in border, which increased the capacity of the country to actually modernise the policy sub-field based on the European and international standards. Support to Integrated Border Management Systems in the South Caucasus (SCIBM) programme has been created by the EU funding after the introduction of the ENP, which aimed to strengthen strategic border management in the region. The project had been implemented during 2010-2012 by the UNDP with ICMPD as implementing partner. The total budget of the project amounted EUR 6 million and covered Armenia, Azerbaijan and Georgia. As Manager of Integrated Border Management Programmes at UNDP Georgia notes, the project had different components including legal aspects, infrastructure development, trainings, piloting border crossing points, etc. It was the first EU funded project in the area. (Interview 2). The project also supported Georgia’s border management strategy elaboration and development process. (European Commission Progress Report Georgia, 2010, p. 15). Further technical expertise was provided by the EU through the EU special Representative (EUSP) Border Support Team, which was operational in Georgia from 2005 and closely collaborated with the Georgian Border Police. In terms of cooperation in South Caucasus region, 2 EU-funded projects with Armenia were launched: “Enhancement of the border management capacities at Bavra-Ninotsminda Border Crossing Point (BCP)” with Armenia (European Commission Progress Report Georgia, 2012, p.12) and another one on

Sadakhlo-Bagratashen border crossing point started in 2013. Additionally, 2 projects with Azerbaijan were funded by the EU: "Pilot project on Introduction of advanced Integrated Border Management at the land border between Azerbaijan and Georgia within the framework of the Eastern Partnership Programme (EPPIBM)" was launched in 2014 (State Office on European and Euro-Atlantic Integration Report, 2012, p. 54) and the second project aimed at improvement of veterinary and phytosanitary control at the Red Bridge crossing point of Azerbaijan-Georgia border (European Union External Action Service, Press Release, 2017). Furthermore, under capacity building mechanisms of the BM Flagship Initiative Training Project under EaP (EaP IBM FIT) Georgian personnel skills were enhanced in order to facilitate border related cooperation in the wider region of East of Europe (State Office on European and Euro-Atlantic Integration Report, 2012, p. 53). Incentives for EU's increased financial assistance provided Georgian agencies with better motivation to implement reforms. "Georgian agencies saw that more convergence with EU standards and norms would lead to more financial assistance. They were particularly interested in infrastructure development, because border guards had to work in really difficult conditions. Initially the EU restrained from allocating money to infrastructure. However, once the EU saw that country achieved the progress, it started to allocate finances in infrastructure as well. Apart from that, the prospect to receive more financial support through 'More for More' appeared" (Interview 1). In 2012 the EU provided EUR 12 million to Georgian government in order to support Border management and migration reforms within the framework of "More for More" initiative (State Office on European and Euro-Atlantic Integration, Official Website, EU Financial Assistance). EU's blueprint was evident in Georgia's progress in the area. Apart from convergence with EU norms in legislative and institutional framework, Georgia's border checkpoints were modernised and the infrastructure was compliant with international standards for organised movement of different entry and exit flows (ICMPD, 2015, p. 14).

As evidence suggests, there is a substantial correlation with Georgia's positive change in BM and EU's capacity building measures. However, merely EU's assistance cannot explain positive convergence process. 'Fit' with domestic agenda and presence of other international organisations in the field should be taken into account. First of all, as mentioned above, the reform started from 2006 in parallel to the ENP. It was prioritised by the new government, which came to power after revolution, there was a high political will and these issues were high on the agenda (Interview 1). From that period onwards Georgian authorities were assisted in these reforms by other international donors and organisations. As IOM report claims, Georgian Border Police cooperates with IOM, OSCE, EU, ICMPD, UNDP (IOM, 2008a, p. 43). Although involvement of these international actors are of particular importance in reform process, actions delivered by them are most frequently implemented under EU funding. As experts in the field note, another international key player in this field is US state agencies, which also supports the Georgian Border Police and the assistance is mainly addressed at training and equipping border check-points (Pataraiia, 2011, p. 63). As State Office on European and Euro-Atlantic Integration of Georgia in its 2012 report mentions, "all road, sea, railroad and air BCPs are fully equipped with radiation detection equipment, provided by US DoE; [...] In the frame of South Caucasus Integrated Border Management project as well as US State Department "Georgian Border Security and Law Enforcement program" (GBSLE), second line document inspection equipment has been purchased: fixed integrated passport readers, mono-microscopes video spectral comparators, etc. (2012, pp. 52-53). As Mr. Hulst, Georgia Programme Office at IOM mentions, US was a big donor and there was coordination between the EU and the US regarding the allocation of finances in border management areas (Interview 3). Georgia has been implemented reforms in border management not only under EU requirements, but also under the NATO Individual Partnership Action Plan (IPAP) as well (ICMPD, 2015, p. 14). The reform started as early as 2005 and coincides with the time when Georgia officially joined the initiative for Individual Partnership Action Plan at NATO Summit held in Istanbul in 2004. Georgia's commitment for NATO integration has been paramount in Georgia's political agenda after country gained independence and relations intensified after Rose Revolution. Accession to the organisation is one of the top foreign and security policy priorities (Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Official Website, 2014). NATO Integration bears security considerations for Georgia, which have been highly sensitive for country due to its secessionist regions as a result of the conflict with Russian Federation. Thus, NATO integration could have been another important and strong stimulus for Georgian government to modernise border management. As Defence Minister of Georgia by that time, Bachana Akhalaia noted in 2010 at the meeting of the NATO-Georgia Commission, Georgia is "ready for successful implementation of the reform process and are committed to use intensively all the existing partnership mechanisms to accelerate Georgia's integration into NATO" (Ministry of Defence, Official Website, NATO-Georgia Commission, 2010). The political priority of NATO Integration did not change after the change of government in 2012. A new prime minister, Bidzina Ivanishvili had reportedly claimed his intention to intensify ties with NATO and even intended to get NATO Membership Plan in year of 2014 (Kucera, 2013). Therefore, Georgian successive governments successfully managed to utilise EU resources in pursuing its own political agenda since

modernisation of Border issues were of paramount importance in Georgia's Euro-Atlantic Integration aspirations. Positive domestic change in border management in convergence with European and International standards was further facilitated by EU demands' 'fit' with domestic agenda.

Empirical Evidence from Ukraine

EU demands and top-down adaptational pressures through conditionality

Justice and Home Affairs has been one of the most dominant issues on EU-Ukraine cooperation agenda. In observing adaptational pressures coming from Brussels on Ukrainian government in the field of border management, a review of EU-Ukraine contractual agreements as well as prominent policy documents, action plans and European Commission country progress reports provide good basis for analysis. Ukraine signed the Partnership and Cooperation Agreement with the EU in 1994 which entered into force in 1998. The document defined the goals for cooperation with the dimension of the JHA being "limited to the issue of internal market-related legal harmonisation only" (Gawrich, Melnykovska and Schweickert, 2010, p. 1224). In late years, EU's relations with Ukraine in the area of Justice and Home Affairs, notably in border management was regulated with separate action plans (2001, revised version in 2007). This underlines the important substance of EU's requirements for Ukraine.

After the inclusion in the ENP, a joint Action Plan with Ukraine was developed in 2005. As for the specific conditions in border management, the reference was made to the already agreed EU Action Plan on Justice and Home Affairs with Ukraine (2001). While the latter document laid the foundations for broad range of activities including the security issues of border management, the revised Action Plan in 2007 made more precise and clear demands in the field. In other words, within the framework of ENP, more emphasis was made on legal harmonisation and practical implementation of internationally recognised standards. It is noteworthy, that cooperation became more prominent after 2004 enlargement which resulted in a EU-Ukraine common border. The EU urged for Ukraine's compliance in the field border management with the aim to "improve the management of migration; [...] facilitate human contacts and travels while strengthening cooperation in the fields of border management and document security" (EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice, 2007, pp. 2-3). The EU has been consistent in its requirements for Ukraine and pressured officials for the approximation of Ukrainian standards with the European ones.

Border management issues were incorporated in EU-Ukraine's relations from the very first Action Plan on Justice and Home Affairs. However, more required actions were more specified in 2007 as a result of revised Action Plan and VLAP in 2010. The EU introduced following demands border management: adoption and implementation of national integrated border management strategy; demarcation of Ukraine's borders in line with international standards; improvement of legal framework and procedures of integrated border management; development of the State Border Service; improvement of border crossing points; implementation of the law enforcement programmes; support for an effective border management; continuation of a dialogue on visa issues (more specifically outlined in VLAP). As for the condition regarding the cooperation and improved coordination with Moldova on border issues and with the EU Border Assistance Mission is expressed in all strategic documents except for VLAP. This could be an indication that EU's demands have been more result oriented when a specific conditional reward such as promise for visa liberalisation was introduced and benchmarks for effective implementations were set. Furthermore, EU stressed for compliance in identified areas in each annual country progress reports issued by European Commission and has been consistent with its demands deriving from relevant Action Plans and strategic documents. The pressure for adaptation became stronger from 2010 when the EU issued VLAP with Ukraine and strengthened its monitoring of border management issues in corresponding progress reports.

The degree of importance of EU's conditionality in Ukraine can be merely assessed by the fact that the country declared its European aspirations back in 1993 in the decision of the Verkhovna Rada of Ukraine (the Parliament of Ukraine) "On the Key Directions of the Foreign Policy of Ukraine". The document mentioned that "the priority of Ukrainian foreign policy is Ukrainian membership in the European Communities, as long as it does not harm its national interests" (Mission of the Ukraine to the EU, Official Website). The first step in this regard was Partnership and Cooperation Agreement, which represented a legal basis for EU-Ukraine relations until signature of the Association Agreement.

Ukraine was one of the forerunners in Eastern European region. After the introduction of the ENP it was the first country along with Moldova who agreed the Action Plans with the EU. Besides its European aspirations, Eastern enlargement in 2004 and 2007 made the county an important neighbour in the east for the EU. Due to no reference to membership promise in ENP, Ukraine declared that this policy did not meet country's determined European

choice and was eager to get more than the EU was offering. "There was a strongly held opinion within the Ukrainian political elite that the country, geographically situated in the centre of the European continent, should not participate in the ENP; her aspirations are more ambitious than merely subscribing to partnership with the EU" (Stegniy, 2011, p. 54). On the other hand, "the EU continuously bemoaned the patchy implementation of the PCA, which was presented as the first step towards any new type of relationship" (Sasse, 2008, p. 306). EU's conditionality was also reflected in EU-Ukraine Action Plan 2005, which stated that "the pace of progress of the relationship will acknowledge fully Ukraine's effort and concrete achievements in meeting commitments to common values" (EU Ukraine Action Plan, p.1). EU's conditional promises referred to closer degree of integration, stake in EU's internal market and Ukraine's participation in key aspects of EU policies (ibid, p. 2).

After "Orange Revolution" Ukraine's demonstrated determination for closer relations with the EU was welcome by the EU in its "10 point programme", which listed preparations for a free trade area and more intense cooperation about visa facilitation among other incentives such as consultations on an enhanced agreement to succeed the PCA. This promise was delivered when in 2007 the EU started negotiations on a new type of agreement, which would "renew the EU - Ukraine common institutional framework, facilitate the deepening of relations and strengthen political association and economic integration" (EU-Ukraine Association Agenda, 2009, p. 2). This perspective included Ukraine's access to Free Trade Area, upon the entry of Ukraine to the World Trade Organization. The speed of deepening relations with the EU would be reasoned by country's implementation of identified priorities on a sector by sector basis. This was pre-conditional for the Association Agreement. The progress would be monitored, reported and assessed annually. Despite the fact that the EU did not offer membership incentive with this new agenda, its conditionality was still credible due to the promise for Association Agreement and its entailing DCFTA.

In case of Ukraine, when determining conditions in the field border management, EU-Ukraine Association Agenda (in 2009 and then updated version of 2013) referred to the revised EU Action Plan on Freedom, Security and Justice (ENP Action Plan made reference to AP on JHA with Ukraine of 2001). This document noted that the FSJ AP would be "reviewed to strengthen the partnership between the EU and Ukraine and to take stock of progress made in the light both of the development of the EU's area of Freedom, Security and Justice and of the new shared border" (Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice, 2007, p. 1). The new momentum was marked in 2010, when the EU offered the prospect for visa liberalisation and provided VLAP to Ukraine. It created a new impetus for the country to comply with EU demands. Scholars argue that the only visa liberalisation could be a credible motivation for domestic reforms because visa free regime was regarded as one of the key priorities for all Ukrainian governments (Nizhnikau, 2015, p. 499; Jaroszewicz 2011 cited in Wetzel, 2016, p. 78).

The country's commitment to convergence with European standards and internationally established practices was precondition for the EU's increased financial assistance as well. The EU provided impetus for change through financial aid. In 2007-2013, the EU committed €1 billion for bilateral assistance to Ukraine under the ENPI. Furthermore, Ukraine could benefit from additional financial assistance through 'more for more'- the incentive-based mechanism that rewards progress towards building deep and sustainable democracy (European Commission. 2016. Countries of the Region. Ukraine).

Converging with European standards: institutional and policy compatibility and patterns for domestic change

European Union's cooperation in border management issues is dominated by the security considerations and concerns regarding the threats emanating from the illegal immigration from Ukraine to the EU. Among other neighbouring countries, Ukraine remained to be a major transit country for irregular migrants (Filippova, 2016, p. 73; IPP, IDSI "Viitorul" & ICPS, 2008, p. 35). Due to the undeveloped infrastructure for detention and accommodation of illegal migrants, Ukraine detained persons illegally entering to the country only at the border crossing points. According to estimates included in information received during the two missions, the Ukrainian authorities only apprehend a small part of all irregular migrants crossing the territory. (ICMPD, 2006, p. 13). In regard to 'fight against illegal migration', the border management cooperation is central tool the EU employs with third countries "with the unambiguous objective of strengthening control capacities particularly in directly bordering countries" (Wunderlich, 2013, p. 29). Ukraine, as a border country to EU member states of Poland, Slovakia, Hungary and Romania, represented a challenge for the European continent due to its "incomplete legal frameworks, unfinished delimitation and demarcation processes, a lack of efficient infrastructure, and the existence of so-called "frozen conflicts" (Sushko, 2006, p. 45). This encouraged European counterparts to put pressure on the government of Ukraine to introduce

legislative and institutional changes in the area of border management and at the same time provided technical and financial assistance in order to upgrade and modernise border crossings and management related issues.

EU requirements in border management issues were mainly related to adoption, development and implementation of the border management strategy; enhancing inter-agency coordination; improve legislative framework; increase the effectiveness of the administrative capacity; support the process of border delimitation and demarcation; providing training for staff; etc. These demands were consistently reiterated in all strategic documents under EU's cooperation on JHA with Ukraine starting from AP of 2001 including Visa Liberalisation Action Plan.

The EU has been generously supporting reforms to be undertaken in Ukraine in border issues. First of all, the technical assistance was provided for the modernisation of the State Border Guard Service (SBGS) through the collaboration with the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU (FRONTEX). FRONTEX, that became operational since 2005, is "the EU agency in charge of coordinating operational cooperation along with the EU external Border", in particular to Russia and Eastern Partnership (Sagrera, 2014, p. 171). There is a practical cooperation between SBGS and FRONTEX on joint operations that cover the total lengths of the EU's external border with Ukraine through the 'Five Borders' joint-pilot project. (Commission of the European Communities, Progress Report Ukraine, 2009, p. 12). In addition to FRONTEX, the promotion of the Integrated Border Management by the EU was pursued by the EU Border Assistance Mission (EUBAM). With the aim of to support the conflict-resolution process, EUBAM was set up in 2005 with the mandate to assist and advise Moldovan and Ukrainian border and customs services "on the reduction of irregular migration flows, combating cross border crime as well as providing know-how in the field" (Sagrera, 2014, p.171). EUBAM provided support under the Integrated Border Management flagship initiative launched within the framework of the Eastern Partnership (EUBAM 2011). In addition to that, Ukraine participates in cross border cooperation programmes adopted in 2008 for the period 2007– 2013: Romania– Moldova–Ukraine, with a budget of EUR126.718 million, Poland– Belarus– Ukraine (EUR186.201 million) and the Black Sea Basin (EUR17.306 million) (Olga Filippova, 2016, p. 75). After the launch of the visa dialogue and establishing specific demands for converging European models and practices in border management, the EU sector budget support was provided to Ukraine in the area with the amount of 66 million EUR for the period of 2011-2017 (Mission of Ukraine to the European Union, Official Website, EU's assistance to Ukraine). It supported the implementation of Integrated Border Management Strategy and Action Plan (European Commission, Progress Report Ukraine, 2013, p. 14). Through EaP IBM Flagship Initiative under ENI, the EU also provided financial assistance for enhanced integrated border management along the Moldovan-Ukraine border in 2016 with the total amount of EU budget contribution: EUR 4 750 000. (European Commission, Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the ENI East Regional Action Programme 2016 Part II). In assessing of Ukraine's capacities to ensure aid effectiveness, Valeriya Shamray claims that the cooperation between the EU and State Border Guard Service of Ukraine exemplifies a positive influence of external assistance in Ukraine (Shamray, 2012, p. 12). "On the one hand, the EU assisted in developing border infrastructure and construction of the migration custody centers and temporary holding facility through the CBMM, READMIT BOMUK and GUMIRA projects. On the other hand, the HUREMAS projects contributed to the improvement of the human resources management of the SBGSU and its gradual transition from the military type organization to the EU-like law enforcement agency" (ibid).

Apart from EU assistance, other international actors including USA, UN, OSCE, International Atomic Energy Agency contributed to the improvement of the border management. In 2007, the Administration of State Border Guard Service was a beneficiary of 26 projects of international assistance (IPP, IDSI "Viitorul" & ICPS, 2008, p. 38). As Ms. Yuliya Ryzhykh, expert of IOM office in Kiev notices, "the US as a donor through USAID has been very active covering lots of issues including border security" (Interview 4). The US investments in Eastern Border became of paramount importance after the Russian annexation of Crimea in March 2014 and two breakaway eastern provinces seeking independence with Russia's backing. As a result of these events, "an estimated 2 million people forcibly were displaced as of May 2015 including 1.3 million internally displaced people" (Düvell and Lapshyna, 2015). "US provides assistance in Eastern Border by providing equipment in terms of security as well as durable solutions for IDPs", mentions Mr. Solodko, Analyst at CEDOS in Ukraine (Interview 6).

These actions positively correlates with domestic changes. "The borders became more and more secured, especially western border, where Ukraine has a common border with the EU countries. The progress was achieved with EU's support and the capacity of personnel is at much higher level compared to previous years; border guards are more professional. Ukraine got access to INTERPOL databases in 2015. There are several lines of checking identity and travel documents of foreigners and stateless persons arriving and exiting Ukraine" (Interview 4). However,

the ultimate reforms started from 2006 and continued in parallel to the ENP and visa dialogue. Firstly, government adopted a concept and programme for the development of the State Border Guard Service of Ukraine in April 2006 with the aim to “create modern integrated system of state border protection” (cited in EWB, 2012, p. 108). As a result, professionalism in the service increased, career development system became more transparent and merit-based. As for the legislative changes, a number of laws were prepared to approximate to EU *acquis*. More importantly, in 2007 government approved a Resolution about a law enforcement programme ‘Organisation and Reconstruction of the State Border until 2015’, which aimed to upgrade a legislation, infrastructure and personnel training. The state budget also allocated up to about 133 million for these issues. (Commission of the European Communities, Progress Report Ukraine, 2006, p. 13; Commission of the European Communities, Progress Report Ukraine, 2008, p. 13). As a result, the Law on Border Control was adopted in 2009 and amended in 2010 accompanied by adoption of a number of implementing regulations. In 2011 the Concept for the Maritime Border Guard and the aviation branch of the State Border Guard Service were adopted (VLAP Progress Report Ukraine, 2011, p. 4). In order to enhance inter-agency cooperation, the Joint Order of 4 January 2011 of the State Customs Service and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine identified the procedure for the exchange of information and established coordination mechanisms (*ibid*). Additionally, Ukraine addressed one of the EU’s determined requirement in convergence with EU norms under Visa Liberalisation Action Plan and approved the Concept on the Integrated Border Management Strategy in 2010 for the period 2011-2015. (European Commission, Progress Report Ukraine, 2011, p. 15). Its implementation was generously supported by the EU with EUR 66 million sector budget support programme (European Commission, Progress Report Ukraine, 2013, p. 14). As European Commission monitoring mission noted the IBM Concept and its corresponding AP demonstrated a strong commitment by Ukraine to transform the Border Guard Service into a modern law-enforcement agency (VLAP Progress Report Ukraine, 2012, p. 6). The consequent Integrated Border Management Concept for the period of 2016-2020 was also approved by the Cabinet of Ministers (Official Website of EUAM Ukraine, 2016).

This reform process resulted in increased capacity of administrative resources and positive change. The service was improved with better professionalism of the personnel and as Sagrera claims in his research, “the Ukraine State Border Guard service is considered to be the most developed body in the context of the European Integration of Ukraine, setting up controls according to EU standards. It is a leading agency in the context of the VLAP” (Sagrera, 2014, p. 179). In regard to further enhancing the staff expertise, the ‘Code of Ethics for SBGS’ was adopted in 2008 and ‘Code of Conduct’ was approved in 2011. The process of training and improvement for personnel qualification has become active since 2010 (VLAP Progress Report 2012, pp. 6-7). Process in regard to border demarcation began with Belarus in 2014 and with Russia in 2012 with slow progress, while the demarcation of Ukraine-Moldova border was almost complete at the end of 2013 (European Commission, Progress Report Ukraine, 2014, p. 17). The situation was implicated by Ukraine’s loss of the control over its borders with Russian Federation of Crimea and Sevastopol in 2014. Because of the changing context, “resources were redirected to the security of eastern borders” (VLAP Progress Report, Ukraine, 2015a, p. 3). It is noteworthy that although the EU appeals Ukraine to take measures in terms of border demarcation and delimitation under Revised AP on FSJ of 2007, specific requirements in the area are not set in VLAP. The overall progress was positively evaluated by the European Commission under visa dialogue and in 2015 Ukraine had achieved the integrated border management benchmark under VLAP (VLAP Report Ukraine, 2015b, p. 4). Ms. Sushko, executive director of EWB asserts that Border Management area was a success story. “Modern European concept of IBM was introduced in accordance with European standards, which embraces and follows very important path towards border control and supervision including risk assessment and exploration, investigation of transnational crime in cooperation with competent law-enforcement agencies and measures with third countries” (Interview 5). She observes that in the context of national security and situation on Eastern borders, IBM strategy has a particular importance. Established system of risk analysis enable law enforcement agencies to make informed decisions aimed at detecting crime, reducing security risks and facilitating legal movement of persons and goods (*ibid*).

One can argue that positive developments in the area of border management in Ukraine was reasoned by EU incentives. Empirical evidence also confirms this explanation - measures taken in reform process were largely in compliance with European standards and EU demands and the continuous progress was observed during Visa Liberalisation Action Plan implementation as well. Experts affirm that “bilateral cooperation with the EU has driven Ukraine’s progressive reforms in its policies of migration and border management” (Kulchytska, Sushko, Solodko, 2016, p. 4). Notwithstanding this argument, careful analysis of domestic political context suggests that change was determined as a result of the cost-benefit calculations of the political elites, which conforms with the rationalist

approach of the Europeanisation processes. While reforms could be costly, border issues represented a cornerstone for national security of the country and benefits were clear. This is proved by the fact that policy was prioritised in domestic agenda during Yushchenko, Yanykovich and Poroshenko presidencies. In fact, it hardly mattered “whether individual politicians adopted a pro-European or a pro-Russian stance. Ukraine’s border and borderlands played a significant role in the definition of nation, whether conceived as part of a wider European or a Slavic identity” (Filippova, 2016, p. 68). EU requirements were well aligned with domestic political priorities and EU’s presence was exploited in this regard. “The EU-Ukraine cooperation in this area [border management] has been driven by the common interest of the parties to effectively manage the large migration flows via the territory of Ukraine”, reiterated Viktor Chumak, the Director of the Ukrainian Institute of Public Affairs (Shamray, 2012, p. 12).

Another motive behind the changes in border management was also related to some EU member states’ perception of Ukraine as a ‘migration threat to the EU’ (EurActiv, 2015, commentary by EWB). As Mr. Solodko mentions, “during visa liberalisation processes, there was a discussion in the EU that Ukraine was a high risk migration since it represented a transit country to the EU. In addressing issues of preventing illegal migration of foreigners to Europe, Ukraine implemented changes at the borders of Ukraine, some IT technologies were integrated, equipment was modernised” (Interview 6). However, situation was further complicated after situation with Crimea and conflict in Eastern Ukraine. In assessing “migration risk” from Ukraine to the EU, a civic initiative, Europe Without Borders based on research findings concluded that “the main route for Ukrainians from conflict areas seeking well-paid work and asylum is into Ukraine itself or the neighbouring countries of Russia and Belarus, not the EU” (EurActiv, 2015, commentary by EWB).

Modernisation of the border agencies and transforming them into law-enforcement organ was the great achievement by Ukraine in border reform. The IBM strategy was “the main strategic document that prepares Ukraine to leave behind the post-Soviet system of border control and join the four-tier model of border management operational in the EU” (EurActiv, 2011; commentary by CES). Apparently, a number of latent border disputes and ‘frozen conflicts’ was a key factor in shaping domestic interests. In Ukraine, where “borders are closely associated with potential threats and national security” (Filippova, 2016, p. 68), changes introduced in Border Management and Europeanisation processes in the area were also largely domestically driven.

Main Findings

Comparative analysis: constellation of factors inducing domestic change

The comparison of the Europeanisation processes at sectoral level across countries yields insightful findings on the mechanisms and factors that revitalise the convergence with EU norms and standards beyond the EU’s borders. The meticulous investigation of the ‘units of analysis’ of the current research sheds light to the explanation whether and through which means the EU intervenes with domestic political arena and motivates local actors to translate their actions in rapprochement with European and internationally established practices.

Detailed scrutiny of border management Europeanisation processes in Georgia and in Ukraine from the introduction of the ENP until the visa free regime with the EU enables us to observe inter-temporal variation in compliance patterns with EU norms and identify driving factors for domestic change in a comparative perspective. Despite different pace and speed of developments, both countries display a high degree of Europeanisation of border issues by 2016. The policy area under investigation of current study along with migration management and asylum issues fall under the second block of Visa Liberalisation Action Plans. Indeed, an independent evaluation of Eastern Partnership countries’ visa facilitation and liberalisation processes with the EU assigns high indexes to Georgia (9.3 out of 10) and to Ukraine (9.2 out of 10) to this block, which are significantly high compared to the third and fourth blocks of VLAP (EaP Visa Liberalisation Index Online). In order to explain which factors account for these changes and identify necessary conditions for domestic reforms towards more Europeanised sectoral policies, empirical research proposes interesting findings.

The study reveals that the EU has been clear and determinate in its requirements related to border management in Georgia and Ukraine. While the EU introduced a separate Action Plan on JHA with Ukraine as early as 2001, border issues were mentioned under ENP AP with Georgia later in 2006. However, this was reasoned by EU’s security considerations related to EU’s Eastern enlargement and despite these differences the EU has been consistent with its demands with both countries. Furthermore, higher degree of clearness is noted once Visa Liberalisation Action Plans were handed to the governments of Georgia and Ukraine. These documents set determinate rules and clearly formulated the measures to be undertaken by countries in a number of areas including border management.

Clear demands that enable “more bargaining power to the EU and a more active involvement in observing the implementation of its requirements” (Timuş, 2007, p. 16), were present in this process. More determined requirements contributed to effective monitoring and benchmarking as well, that is essential for the EU’s conditionality.

While the credibility of incentives constitutes an axis of the EU’s application of conditionality (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004), promised rewards tied to progress at sectoral level fails explain the approximation with European standards in border management issues in third countries. Although the EaP brought more incentives for the forerunner participants such as Georgia and Ukraine, the discussion of the promise for visa liberalisation as a strong impetus for modernisation of border issues shows, that it did not act as a main driver for reforms in the field. The timing for change does not coincide with the introduction of the VLAP. The changes in Georgia started from 2006 in parallel to the ENP. When the country moved to more intensified dialogue on visa issues with the EU, many EU standards had already been implemented (Interview 2). The similar pattern for domestic change is observed in case of Ukraine. While the modernisation of border issues was accelerated under visa liberalisation dialogue with the EU, the research shows that the country had addressed these issues much earlier. Europeanisation process can be explained by other facilitating factors such as EU’s capacity building measures, the presence of other international actors and ‘fit’ with domestic agenda.

The empirical evidence suggests that there is a correlation between EU’s capacity building and domestic policy adjustment with European rules. The EU provided substantial assistance to Georgia as well as Ukraine and these measures positively impacted on reform process. EU’s support put evident blueprint on the modernisation of border agencies in line with European practices. Apart from that, the process was largely facilitated by the presence of other international actors, which have “complemented EU activities or acted as agents in the implementation of EU policies” (Lavenex, 2016, p. 560). However, these factors represented necessary, but not sufficient conditions for domestic change.

The institutional capacity of the countries to implement reforms was increased, when the EU’s demands coincided with domestic priorities and political agenda largely allowed for positive actions. Checking the local contextual setting against external incentives exposit that ‘fit’ with local agenda can be a primary driver for convergence with EU standards. The analysis shows that countries exploited EU’s resources and successfully aligned with European regulations and standards, when demands from Brussels ‘fitted’ well with domestic agenda. The empirical evidence from our case studies supports this argument. The reformation of Border agencies in Georgia started in parallel to the European Neighbourhood Policy, but the change was not determined as a result of EU’s pressures. New government under Mikhail Saakashvili, who came to power after revolution, started to address border issues and aimed at the transformation of the military based agency into a law-enforcement organ (Interview 1). The reform process continued in 2008, when Georgian government made Patrol Police responsible for carrying out the operations of the border entry points and intensified later years. In fact, Georgia had many EU standards implemented by the time VLAP was introduced. The EU’s demands for border management in Georgia under ENP positively correlated with Governmental priorities for several reasons. Firstly, it touched upon the security issues of the country, that became dominant especially after the war with Russia. On the other hand, EU requirements in the field coincided with Georgia’s commitments under NATO Individual Partnership Action Plan and the timing for change conforms this argument. NATO integration could have been another important and strong stimulus for Georgian government to modernise border management, while country’s commitment for NATO integration has been paramount in Georgia’s political agenda. Accession to the organisation is one of the top foreign and security policy priorities (Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Official Website, 2014).

Ukraine also confirms this line of logic. The detailed scrutiny of process in border management issues suggests that change was induced primarily due to the EU’s demands’ ‘fit’ with domestic agenda. The policy was prioritised in political arena during Yanukovich as well as Poroshenko presidencies, while each of them had different foreign policy agendas. Despite this fact, border issues represented a cornerstone for national security of the country and benefits were clear. Incumbents in the country managed to exploit EU assistance when EU requirements in sectoral policy coincided with the policy priority at domestic level. As Ms. Sushko, executive director of EWB claimed “Modern European concept of IBM was introduced in accordance with European standards. [...] In the context of national security and situation on Eastern borders, IBM strategy has a particular importance. (Interview 5). Accordingly, we can argue that Georgian and Ukrainian governments successfully complied with European standards in border issues in pursuant of their own political priorities, which were derived from the national security considerations for respective countries.

The analysis traced the progress in sectoral cooperation starting from the ENP until the introduction of visa free

regime with the EU and revealed the determinants that assist policy convergence with European standards while took the domestic context into account. As a result of identification of milestones for changes and looking at the policy development through process tracing, it can be argued that Europeanisation of border management issues was in line with rationalist argument of the cost-benefit analysis and emphasised the prominence of political context in the country. While convergence with European standards were facilitated by the clarity of EU rules, EU's capacity building measures as well as presence of other international actors, the positive change was primarily induced as a result of domestic agenda. Security considerations and political priorities of the governments for border issues played an imperative role in Europeanisation of border issues in Georgia and in Ukraine.

References:

1. Ademmer, E. and Delcour, L. (2016). With a Little Help from Russia? The European Union and Visa Liberalisation with Post-Soviet States. *Eurasian Geography and Economics*, 57 (1), pp. 89-112.
2. Ademmer, E., and Börzel, T. A. (2013). Migration, Energy and Good Governance in the EU's Eastern Neighbourhood. *Europe-Asia Studies*, 65: 4. pp. 581-608.
3. Börzel, T.A., & Risse, T. (2012), From Europeanisation to Diffusion: Introduction, *West European Politics*, 35(1), pp. 1-19.
4. Börzel, T.A. and Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: OUP, 2003.
5. Bretherton, C. and Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. 2nd ed. London and New York: Routledge. chpt. 1. pp. 11-34.
6. Bulmer, J.S. and Radaelli, M.C., (2004). The Europeanization of National Policy? *Queen's Papers on Europeanization* No 1/2004.
7. Chkhikvadze, V., and Mrozek, K., (2014). *It's Georgia's Time*. Otwarta Europa. Warsaw, Poland.
8. Commission of the European Communities. (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe — Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Brussels, 11 March, COM(2003) 104 final.
9. Commission of the European Communities. (2006). Commission Staff Working Document. Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Strengthening the European Neighbourhood Policy. *ENP Progress Report Ukraine*. Brussels, SEC(2006)1505 final, 4 December, 2006
10. Commission of the European Communities. (2004). Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. *Strategy paper*. Brussels, 12 May, COM(2004) 373final.
11. Commission of the European Communities. (2009). Commission Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*. Brussels, SEC (2009) 515 final, 23 April, 2009.
12. Council of the European Union. (2011). *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Warsaw, 29-30 September. COM(2011) 303 final, 25 May 2011.
13. Delcour, L. (2013). Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership, *East European Politics*, 29(3), pp. 344-357.
14. Emerson, M.(2011). Just Good Friends? The European Union's Multiple Neighbourhood Policies, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 46(4), pp. 45-62.
15. European Commission. (2013). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *First Progress Report on the Implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 15.11.2013. COM(2013) 808 final.
16. European Commission. (2014). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *Second Progress Report on the Implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 29.10.2014. COM (2014) 681 final.
17. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2015). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2014 and recommendations for actions*. Brussels, 25.3.2015 SWD(2015) 66 final.

18. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2012). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2011 and recommendations for action*. Brussels, 15.5.2012 SWD(2012) 114 final.
19. European Commission. (2010). Commission Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009: Progress Report Georgia*. Brussels, 12/05/2010 SEC(2010) 518
20. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2011). Joint Staff Working Document. *First Progress Report of the Implementation by the Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 16.9.2011. SEC (2011) 1076 final.
21. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2012). Joint Staff Working Document. *Second Progress Report of the Implementation by the Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 9.2.2012. SWD (2012) 10 final.
22. European Commission. (2015a). Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *Fifth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 8.5.2015. COM (2015) 200 final.
23. European Commission. (2015b.) Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*. Brussels, 18.12.2015. COM (2015) 905 final.
24. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2013). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2012 and recommendations for action*. Brussels, 20.3.2013 SWD(2013) 84 final
25. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2014). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2013 and recommendations for action*. Brussels, 27.3.2014 SWD(2014) 96 final.
26. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2010). Joint Staff Working Document. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report: Ukraine*. Brussels, 25.5.2011 SEC(2011) 646 final, 25, May, 2011.
27. Freyburg, T. et al. (2009). EU Promotion of Democratic Governance in the Neighbourhood, *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp. 916 -934.
28. Franke, A., Gawrich, A., Melnykovska, I., and Schweickert, R. (2010). The European Union's Relations with Ukraine and Azerbaijan. *Post-Soviet Affairs*, 26 (2), pp. 149-183.
29. Gawrich, A., Melnykovska, I., and Schlickert, R. (2010). Neighbourhood Europeanisation through ENP: The Case of Ukraine, *JCMS*, 48(5), pp. 1209-1235.
30. Ghazaryan, N. (2010). The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations? In R. Whitman and S. Wolff. (eds.) *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan, pp. 223-246.
31. Gogolashvili, K. (2009). The EU and Georgia: The Choice is in the Context. In: T. Mkrtychyan, et al. (eds.) *The European Union and the South Caucasus - Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus*. Europe in Dialogue 2009 | 01, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 90-127.
32. Green Cowles, M. et al. (eds.). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NJ: Cornell UP. Chpt. 1
33. Gschwend, T., and Schimmelfennig, S., (2007). ed. *Research Design in Political Science: How to Practice what they Preach*. Palgrave Macmillan.
34. International Organisation for Migration. (2008a). *Migration in Georgia: Country Profile*. Geneva, Switzerland: IoM.
35. ICMPD. (2006). *EU Justice, Freedom and Security Assessment Missions to Ukraine*. Final Report. Vienna:ICMPD.
36. Institute for Public Policy, Institute for Development, and Social Initiatives "Viitorul," and International Centre for Policy Studies. (2008). *Migration Trends and Policies in the Black Sea Region: Cases of Moldova, Romania and Ukraine*. Chisinau.
37. Knill, C. Lehmkuhl, D. (2002). The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European journal of Political Research*, Volume 41, pp. 255-280.

38. Kelley, J. (2006). New wine old Wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy, *Journal of Common Market Studies*, Volume 44(1), pp.29-55.
39. Langbein, J.,& Wolczuk, K. (2012). Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine, *Journal of European Public Policy*, 19(6), pp. 863-881.
40. Langbein, J.,&Börzel, T. A.,(2013). Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood, *Europe-Asia Studies*, 65(4), pp. 571-580.
41. Lavenex, S. (2016). Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), pp. 554-570.
42. Langbein, J.,& Wolczuk, K.(2012). Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine, *Journal of European Public Policy*, 19(6), pp. 863-881.
43. Natalia Timus, (2007). The Influence of European Integration Process outside EU borders. GARNET Working Paper: No 27/07, November 2007.
44. Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration. 2012. Georgia's Progress Report on Implementation of the ENP Action Plan and the EaP Roadmaps.
45. Pataraiia, T. (2011). Development of Georgia's Migration Policy. In CIPDD (Ed.) *Developing Georgia's Migration Policy: Lessons from Poland*. Tbilisi. pp. 35–78.
46. Pilippova, O. (2016). Reconceptualisations of Borders in Post-Soviet Ukraine: between EU Regulations, the Soviet Legacy and Internal Political Strife. In: I. Liikanen, J. W. Scott and T Sotkasiira. (ed). *The EU's Eastern Neighbourhood: Migration, Borders, Regional Stability*. Routledge Publishing. pp. 65-78.
47. Sagraera, R. H.,(2014). Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for more mobility? *Cambridge Review of International Affairs*. 27 (1), pp. 167-183.
48. Schimmelfennig, F. and Scholtz, H., (2008).EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, *European Union Politics*, 9(2), pp.187-215.
49. Schimmelfennig, F. (2015). "Europeanization beyond Europe". *Living Reviews in European Governance* 10:1, <<http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2015-1/>>
50. Samkharadze, N. (2013). Priority Areas: Common Foreign and Security Policy; Integrated Border Management. In *Report on Monitoring the Implementation of the Eastern Partnership Roadmap in Georgia*. Independent Monitoring Report. pp. 143-157. Tbilisi, Georgia.
51. Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004). Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 11(4) pp. 661-79.
52. Stegnyy, O. (2011).Ukraine and the Eastern Partnership: 'Lost in Translation'?*Journal of Communist Studies and Transition Politics* , 27(1), pp. 50-72.
53. Sasse, G. (2008). The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours, *Europe-Asia Studies*, 60(2), pp. 295–316.
54. Sushko, O. 2006. Conflict and Reform in Eastern Europe. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 41(4), pp. 43-54.
55. Transparency International Georgia. (2014). *EU-Georgia Action Plan on Visa Liberalisation Monitoring of Implementation*. Final Report.
56. Whitman, R. and Juncos, A. (2009). European Union's Relations with the Wider Europe. *Journal of Common Market Studies*, 47, pp.193-212.
57. Wetzel, A. (2016). From Halt to Hurry: External and Domestic Influences on Ukrainian Asylum Policy. *Eurasian Geography and Economics*. 57(1), pp. 66-88.
58. Wunderlich, D. (2013). Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy, *International Migration*, 51 (6). pp. 26-40.

Online sources:

1. Düvell, F., and Lapshyna, I. (2015). The EuroMaidan Protests, Corruption, and War in Ukraine: Migration Trends and Ambitions. Available [online] at <<https://www.migrationpolicy.org/article/euromaidan-protests-corruption-and-war-ukraine-migration-trends-and-ambitions>>[accessed on 1 November, 2017].
2. European Union External Action Service Homepage. (2017). Press Release. Available [online] at <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21677/european-union-supports-azerbaijan-and-georgia-raise-standard-veterinary-and-phytosanitary_en>[accessed on 30 October, 2017].
3. EU-Georgia Visa Dialogue, . (2013). [online] available at <<http://migration.commission.ge/files/vlap-eng.pdf>>[accessed on 19 August, 2016].
4. European Council, Secretariat of the Council of the EU. (2009). # 3, 19 and 20 March [online] Available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Eastern_Partnership-EN.pdf> [Accessed 1 September, 2016].
5. . [online] available at <https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf> [Accessed 19 August, 2016].
6. . [online] Available at <http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf> [Accessed 19 August, 2016]
7. (as endorsed by the EU-Ukraine Cooperation Council (Luxembourg, 24 June 2013). [online] Available at <http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf> [Accessed 19 August, 2016]
8. European Commission. (2016). . Available [online] at <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en> [accessed on 1 December, 2016].
9. EurActiv, (2011). . EurActiv, Feb 4, 2011 (updated: May 8, 2012). Commentary by the Centre for Eastern Studies (OSW). Available [online] at <<http://www.euractiv.com/section/med-south/opinion/eu-ukraine-visa-liberalisation-an-assessment-of-ukraine-s-readiness/>>[accessed on 24 March, 2017].
10. Sushko, I., and Kulchytska, K. (2015). ? EurActiv, Oct. 8. 2015. Commentary by Europe Without Barriers (EWB). Available [online] at <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/is-ukraine-a-migration-threat-to-the-eu->>[accessed on 9 November, 2017].
11. EUAM Ukraine. . September 08, 2016. Available [online] at <<http://www.euam-ukraine.eu/news/latest-news/integrated-border-management-an-interview-with-euam-s-head-of-the-strategic-civilian-security-sector-reform-component-brian-richard/>>[accessed on 9 November, 2017].
12. European Commission. (2016). . Available [online] at <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2016_c2016_6833_rap_east_part2_ibm_moldova_ukraine.pdf>[accessed on 9 November, 2017].
13. Europe without Barriers. (2012). . Policy Paper. Kyiv: Vistka printing house. Available [online] at <<https://english.europewb.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Full-M-Text-ENG-END.pdf>>[accessed on 1 November, 2017].
14. EEAS. Available [online] at <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf>[accessed on 1 November, 2017].
15. Joint EU-Ukraine Action Plan. (2005). [online] available at <<http://www.enpi-info.eu/library/content/eu-ukraine-action-plan-0>> [Accessed 19 August, 2016].
16. Kucera, J. (2013). . EURASIANET.org 2 May. Available [online] at <<http://www.eurasianet.org/node/66914>>[accessed on 22 December, 2016].
17. Kulchytska, K., Sushko, I., Solodko, A., (2016). . CEDOS and Europe Without Barriers. Policy Brief, 4 July. Kyiv-Brussels. [online] Available at < http://www.irf.ua/content/files/brussels_migration_policy_final_.pdf >[accessed on 9 February, 2017].
18. Ministry of Foreign Affairs of Georgia. (2014). . Available [online] at <<http://www.mfa.gov.ge/ევროპული-და-ევრო-ატლანტიკური-ინტეგრაცია/საქართველო-NATO-ს-ურთიერთობები.aspx?lang=en-US>> [accessed on 7 December, 2016]
19. Mission of Ukraine to the European Union. (2012). Available [online] at <<http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/eu-policy/assistance>>[accessed on 24 March, 2017].
20. Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration. . Available [online] at <<http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/assistance/instruments-funding>>[accessed on 22 December, 2016].
21. Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration. (2012). .

22. (1999) [online] L 205/3 of 4. 8. 1999. [Accessed 19 August, 2016]. Available from <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:701910ef-7568-4c38-a197-567f1d536be6.0020.02/DOC_1&format=PDF>.
23. (2007). [online] Available at <<http://www.enpi-info.eu/library/content/revised-eu-ukraine-action-plan-freedom-security-and-justice>> [Accessed 19 August, 2016].
24. Shamray, V. (2012). . Available [online] at < https://english.europewb.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/VL_EU-Assistance_Final_VShamray.pdf >[accessed on 1 November, 2017].
25. Eastern Partnership Visa Liberalisation Index. . Available [online] at <<http://monitoring.visa-free-europe.eu>> [accessed on 1 November, 2017].

Interviews Conducted within the Framework of the Research

1. Interview 1. Ivane Chkhikvadze, EU Integration Programme Manager at Open Society Georgia Foundation (OSGF); Interview date: 19 September, 2017
2. Interview 2. Nikoloz Samkharadze, Manager of Integrated Border Management Programmes at UNDP Georgia during 2010-2017; Interview date: 21 September, 2017
3. Interview 3. Marc Hulst, International Organisation for Migration (IOM) Georgia Programme Officer; Interview date: 24 September, 2017
4. Interview 4. Yuliya Ryzhykh, Independent Expert, International Organisation for Migration (IOM) Ukraine, Senior Project Specialist at Capacity Building in Migration Management Unit. Interview Date: 23 October, 2017.
5. Interview 5. Iryna Sushko, Executive Director of Europe Without Barriers, Ukraine. Interview Date: 27 October, 2017
6. Interview 6. Andriy Solodko, Analyst in Migration, CEDOS Think Tank, Ukraine. Interview Date: 30 October, 2017.

შალვა კვინიხიძე თამარ მჭედლიძე

ევროკავშირში საქართველო ინტეგრაცია საქართველოს საგანგებო
სიტუაციების მართვის სამსახურის მატარებელი¹

აბსტრაქტი

საქართველოს მთავრობისათვის ევროპული ინტეგრაცია ნომერ პირველი პრიორიტეტია და შესაბამისად, არსებული თანამშრომლობის ფარგლებში ვალდებულებების შესრულება და თანამშრომლობის ახალი ფორმების ჩამოყალიბება ყოველთვის აქტუალური საკითხია. სამოქალაქო უსაფრთხოების სფერო მნიშვნელოვანია როგორც საქართველოსთვის, ასევე, ევროკავშირისათვის. წინამდებარე სტატია ეხება საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის (სსმს) ჩამოყალიბებას, ევროპულ ინსტიტუტებთან სექტორულ ინტეგრაციას და მათ როლს ევროკავშირის სტანდარტების შესრულების გზით სსმს-ის რეფორმირების პროცესში. ასევე, ყურადღებაა გამახვილებული სსმს-სა და ევროკომისიის სამოქალაქო უსაფრთხოებისა და ჰუმანიტარული დახმარების გენერალურ დირექტორატს შორის კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში თანამშრომლობის თაობაზე დადებულ ადმინისტრაციულ შეთანხმებაზე. ადმინისტრაციული შეთანხმების გაფორმება კიდევ ერთი წინ გადადგმული ნაბიჯია ევროინტეგრაციისაკენ. ის ხელს შეუწყობს შესაბამის სამსახურებს შორის თანამშრომლობას კრიზისის დროს და მიმდინარე რეფორმებს, ასევე, ევროპული სტანდარტების დანერგვას სფეროში. ადმინისტრაციული შეთანხმების გაფორმება, ასევე, ხელს შეუწყობს საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სისტემის მეტ ინტეგრაციას ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმთან.

საკვანძო სიტყვები: ევროკავშირი, საქართველო, სექტორული ინტეგრაცია, აღმოსავლეთ პარტნიორობა, სამოქალაქო უსაფრთხოება, ევროკომისარი, ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმი, ევროკომისიის სამოქალაქო უსაფრთხოებისა და ჰუმანიტარული დახმარების გენერალური დირექტორატი, საგანგებო სიტუაციების მართვა, კატასტროფების რისკის მართვა.

შესავალი

საქართველოს ევროინტეგრაციისა და ქვეყანაში ევროპული სტანდარტების დამკვიდრების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ინსტრუმენტი არის ასოცირების შესახებ შეთანხმება “ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის” (შემდგომში ასოცირების შეთანხმება) და მის მიერ შექმნილი თანამშრომლობის მექანიზმი². ასოცირების შეთანხმება თავისი ყოვლისმომცველობით ეხება საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა დარგს, რომელიც თავის მხრივ სექტორებად შეიძლება გამოვყოს. საქართველოს შესაბამისი სამინისტროებისა და უწყებების მიერ ევროკავშირის შესაბამისი სექტორის სააგენტოებთან, პროგრამებთან და ინსტიტუტებთან მჭიდრო თანამშრომლობა, დაახლოება, ასევე,

¹ წინამდებარე სტატიაში გამოთქმული მოსაზრებები არ ასახავს საქართველოს მთავრობის პოზიციას და ეკუთვნის მხოლოდ ავტორებს.

² იხილეთ ევროკავშირის ოფიციალური ვებ-გვერდი [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)).

ევროსტანდარტების საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში ადაპტირება და იმპლემენტაცია მეტად ეფექტურს და ჰარმონიულს გახდის საქართველოს პარტნიორობას ევროკავშირთან. შესაბამისად, ევროინტეგრაციის გზაზე სექტორულ ინტეგრაციას დიდი მნიშვნელობა უნდა დაეთმოს. სტატიის მიზანია, ხაზი გაესვას, რომ საგანგებო სიტუაცია, მასზე მყისიერი რეაგირების აუცილებლობის გათვალისწინებით, მოითხოვს ერთი გამოკვეთილი უწყების არსებობას, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება საგანგებო სიტუაციის ეფექტიან რეაგირებაზე, არსებული რისკების მართვაზე, საგანგებო სიტუაციების თავიდან აცილების მიზნით პრევენციული საქმიანობის განხორციელებაზე.

ევროკავშირში სექტორული ინტეგრაცია საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ჩამოყალიბების მეშვეობით

წარსულში არსებული პრაქტიკის ანალიზისა და 2017 წლის აგვისტო-სექტემბერში გაჩენილი მასიური ტყის ხანძრების შეფასების საფუძველზე³, შეიქმნა ახალი სამსახური, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური (შემდგომში – სამსახური), რომელმაც ჩაანაცვლა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო. სამსახურში მიმდინარე მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური და ფუნქციონალური რეფორმების მიზანია შემდეგი: სამოქალაქო უსაფრთხოების ეფექტიანი სისტემის შექმნა, უწყებათაშორისო კოორდინაციის გაძლიერება რეაგირების კუთხით, ასევე, პრევენციის, მზადყოფნისა და აღდგენის კუთხით, საგანგებო სიტუაციების მართვის გამარტივება და მობილობის გაზრდა, სწრაფი და ეფექტური საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება, დაგეგმვისა და რეაგირების ერთიანი სისტემის შექმნა და საგანგებო სიტუაციების დროს საზოგადოებისათვის სხვადასხვა სერვისების შეთავაზება.

სამსახური თავდაპირველად წარმოადგენდა პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებულ სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დანესებულებას (საქართველოს მთავრობაში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების შესაბამისად, 2018 წლის 1-ლი იანვრიდან სამსახურს შემოუერთდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო და მატერიალური რეზერვების დეპარტამენტი). 2019 წლის 1-ლი იანვრიდან სამსახური წარმოადგენს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებას, საკუთარი ბიუჯეტით, რესურსებით, ადამიანური რესურსების სისტემით. სამსახურის უფროსს წარადგენს შინაგან საქმეთა მინისტრი და თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.⁴

თუმცა, ზემოაღნიშნული სამსახურის ჩამოყალიბების მხოლოდ პირველი ნაბიჯები იყო⁵ (ე.წ. „რეფორმების პირველი ეტაპი“). რეფორმების პირველი ეტაპი ძირითადად დაკავშირებული იყო სამსახურის სტრუქტურულ ცვლილებებთან, რაც გულისხმობდა საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სტრატეგიულ, ოპერატიულ და ტაქტიკურ დონეებზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყებების გაერთიანებას. ხოლო რეფორმების მეორე ეტაპზე მოხდა სამსახურის ფორმირება კანონმდებლობის საფუძველზე და გაიწერა საგანგებო სიტუაციების მართვის სფეროში ფუნქციები, კომპეტენციები და, ასევე, მოხდა სისტემასთან დაკავშირებული ინოვაციების დანერგვა. 2018 წლის 3 მაისს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საკანონმდებლო პაკეტი,⁶ რომელიც დადებითად იქნა შეფასებული ნატოსა და ევროკავშირის ექსპერტების მიერ.⁷ აღნიშნული კანონპროექტი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ მიიღო პარლამენტმა 2018 წლის 27 ივნისს, რომელიც ძალაში 2018 წლის 1-ელ აგვისტოს შევიდა. ეს არის რეფორმების მეორე ეტაპის საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების საფუძველზე იქნა შემუშავებული.

³ სსმს-ის შექმნისა და მისი ფუნქციებისა და სამომავლო გეგმების შესახებ დამატებითი ინფორმაცია იხილეთ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე <http://rdfig.ge/conferences/andmaterialstherein>. See also official web page of the Ministry of Internal Affairs at <https://police.ge/en/shss-s-tkis-khandzrebisa-da-samoqalaqo-usaftrkxhoebis-sakitkhebsi-etrokavshiris-eqsperti-etsvia/11128>.

⁴ იხილეთ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი <https://police.ge/en/2019-tslis-1-ianvridan-sagangebo-situatsiebis-martvis-samsakhuri-shinagan-saqmeta-saministros-saqveutskebo-danakofi-iqneba/12030> (ქართულად).

⁵ იხილეთ საკანონმდებლო მაცნეს ვებ-გვერდი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3954233> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

⁶ იხ. საქართველოს მთავრობის ვებ-გვერდი http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=491&info_id=65300 (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

⁷ 2018 წლის 29 მაისს, ქ. თბილისში ნატოს სამეკავშირეო ოფისში ნატოს და ევროკავშირის პროექტ PPRD East 2-ის ექსპერტებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებთან ერთად, სამსახურის მიერ მომზადებულ კანონპროექტთა პაკეტი განიხილეს.

კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ ქმნის მყარ და ეფექტურ სამართლებრივ საფუძველს საგანგებო სიტუაციების სფეროში არსებითი ცვლილებების განსახორციელებლად და სამსახურის შემდგომი ინსტიტუციური განვითარებისთვის.

კერძოდ, სამსახური უზრუნველყოფს საგანგებო სიტუაციის პრევენციის, ერთიანი სისტემის მზადყოფნის, საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირებისა და საგანგებო სიტუაციის ზონაში აღდგენითი სამუშაოების ორგანიზებას და სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის განხორციელებას. შეიქმნა ახალი უწყება, რომელმაც სწრაფი და ეფექტური როლი უნდა შეასრულოს ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორებით გამოწვეული კატასტროფების პრევენციის, მზაობის, რეაგირებისა და შედეგების ლიკვიდაციის საქმეში.

სამსახური ამჟამად აქტიურად მუშაობს მიმდინარეობს ხუთ წლიანი ინსტიტუციური განვითარების გეგმაზე. ხუთ წლიანი გეგმა ფოკუსირებულია 4 ძირითადი მიმართულებით: ესაა ორგანიზაციულ-ფუნქციური განვითარება, ტექნოლოგიური განვითარება / ტექნიკური მოდერნიზაცია, ინფრასტრუქტურული განვითარება, ადამიანური რესურსების სისტემის განვითარება.

2018 წელს დაიწყო სპეც-ტექნიკის ავტოპარკის განახლება და ეს პროცესი შეუქცევადი იქნება. საბჭოთა ტექნიკა ეტაპობრივად ჩანაცვლდება ევროპული სტანდარტების ტექნიკით იმგვარად, რომ ხუთ წლიანი გეგმის შესრულების შემდეგ ყველა მუნიციპალიტეტს ექნება ახლი თანამედროვე ინფრასტრუქტურა და სახანძრო მანქანები.⁸ საქართველოს მთავრობისთვის ეს არის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება, სადაც მთავრობა საკუთარი ინვესტიციების განხორციელებასაც გეგმავს.⁹

ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაცია, როგორც საქართველოს მთავრობის უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტი, გვერდიგვერდ მიყვება ევროკავშირში სექტორულ ინტეგრაციას, შესაბამისად ნატო/ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობის ფარგლებში საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულება და თანამშრომლობის გაღრმავება სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტი. აღნიშნული პრიორიტეტები, ასევე, ნათლად აისახა სამსახურის საერთაშორისო ურთიერთობების სტრატეგიის პროექტში, რომელიც 2018 წლის 7 სექტემბერს დამტკიცდა.¹⁰

სამსახურის ჩამოყალიბებისა და განვითარების პროცესში ევროკავშირის სტანდარტებისა და რეგულაციების გათვალისწინებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს. სწორედ, ამ მიზნით ჯერ კიდევ 2010 წლიდან მიმდინარეობს აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორობის ფორმატში დაფინანსებული პროგრამა სახელწოდებით - „მზადყოფნა, პრევენცია და რეაგირება ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებზე“ (PPRD East),¹¹ რომელშიც მონაწილეობს 6 ქვეყანა: საქართველო, აზერბაიჯანი, სომხეთი, ბელარუსი, მოლდოვა და უკრაინა.

პირველი ფაზა მიმდინარეობდა 2010-2014 წლებში, ხოლო 2014-2018 წლებში - ზემოაღნიშნული პროგრამის მეორე ფაზა PPRD-East-2, რომლის მიზანია რეგიონის ქვეყნების შესაძლებლობების გაზრდა სამოქალაქო უსაფრთხოებისა და საგანგებო სიტუაციების მართვის სფეროს შემდეგ საკითხებში, როგორცაა: წყალდიდობის მართვა და ევროკავშირის წყალდიდობების დირექტივებთან მიახლოება¹²; ინდუსტრიული რისკების და SEVESO¹³ დირექტივებთან დაახლოება; მონაცემების და ინფორმაციის გაზიარება და INSPIRE¹⁴ დირექტივებთან დაახლოება; კატასტროფების რისკების შეაფასება და ელექტრონული რეგიონალური რისკების ატლასის განვითარება; სტიქიისას ზარალის მონაცემების შეგროვება და დამუშავება; სახელმწიფო ხარჯებში კატასტროფების რისკების შემცირების ჩართვა; სამოქალაქო უსაფრთხოების შესაძლებლობების გაზრდა, სადაც ჩართულია სავსე ღონისძიებების ორგანიზება და მასპინძელი ქვეყნის მხარდაჭერა. მიმდინარეობს კონსულტაციები ევროკომისიასთან, რათა PPRD-East-2 პროექტი გაგრძელდეს მომდევნო 4 წლის განმავლობაში.

⁸ იხ. <http://kvira.ge/413669> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

⁹ იხ. <http://bfm.ge/delta-sakhandzro-manqanebis-warmoebas-iwyebis/>.

¹⁰ იხ. სტრატეგია სამსახურის Facebook გვერდზე <https://www.facebook.com/EmergencyManagementService/> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

¹¹ იხ. პროგრამის ვებ-გვერდი <http://pprdeast2.eu/en/about-pprdeast2> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

¹² დირექტივის შესახებ იხილეთ ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

¹³ დირექტივის შესახებ იხილეთ ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>.

¹⁴ დირექტივის შესახებ იხილეთ ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი <https://inspire.ec.europa.eu>.

საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ინტერნაციონალიზაცია

სამსახურისთვის, როგორც ევროკავშირთან სექტორული ინტეგრაციის კუთხით გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯად შეიძლება შეფასდეს „საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურსა და ევროკომისიის სამოქალაქო უსაფრთხოებისა და ჰუმანიტარული დახმარების გენერალურ დირექტორატს შორის კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში თანამშრომლობის თაობაზე“ ადმინისტრაციული შეთანხმების დადება. აღნიშნულ შეთანხმებას ხელი მოეწერა 2018 წლის 13 ივლისს ქ. თბილისში ჰუმანიტარული დახმარებისა და კრიზისების მართვის საკითხებში ევროკომისიის - ქრისტოს სტილიანიდის ვიზიტის დროს.¹⁵ ეს იყო ევროკომისიის პირველი ვიზიტი საქართველოში. აღნიშნული ვიზიტი, შეიძლება ითქვას, რომ არის ისტორიულიც, რადგან ეს ვიზიტი იყო ამ სფეროში ევროკომისიის პირველი ვიზიტიც.¹⁶

ადმინისტრაციული შეთანხმება ითვალისწინებს მხარეებს შორის ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორებით გამოწვეული კატასტროფების პრევენციის, მზადყოფნისა და რეაგირების სფეროში თანამშრომლობას.

შეთანხმების თანახმად მხარეები მუდმივად გაცვლიან ინფორმაციასა და საუკეთესო პრაქტიკას, მოაწყობენ ერთობლივ სემინარებს, სამუშაო შეხვედრებსა და ვიზიტებს, ექსპერტთა მისიებს და განახორციელებენ ტრენინგებს კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში, კერძოდ, შემდეგი მიმართულებებით: კატასტროფების რისკის შეფასება; კატასტროფების რისკის შემფასებელი მექანიზმები, მათ შორის, ადრეული გაფრთხილების სისტემები; კატასტროფების რისკის მართვის დაგეგმვა; რისკის მართვის შესაძლებლობების შეფასებები; რეაგირების ოპერაციები; აფეთქებების ან ხანძრების შემდგომ დამდგარი ინციდენტების შეფასება; საგანგებო სიტუაციების გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების შეფასება; რისკები, რომლებიც მომდინარეობს დიდ ინდუსტრიულ ინციდენტებთან, რაც დაკავშირებულია ქიმიურ ნივთიერებებთან (SEVESO დირექტივა); ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული კატასტროფების შედეგად ადამიანთა მასობრივ შეკრებებთან დაკავშირებული რისკების მართვა; ევროპის გამოცდილების გაზიარება, გადაუდებელი დახმარების ნომერი - 112; საერთო ინტერესის სხვა სფეროები.

ადმინისტრაციული შეთანხმებით, ევროკომისია აღმოუჩენს მხარდაჭერას საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს, რათა ამ უკანასკნელს ჰქონდეს წვდომა ე.წ. Copernicus-ზე - სატელიტური პროგრამაზე, რომლის მეშვეობითაც ხდება დედამიწის ზედაპირზე დაკვირვება და სატელიტური სურათების გადაღება, ხოლო შემდეგ იქმნება შესაბამისი რუკები¹⁷. ასევე, კატასტროფების შემთხვევაში მოახდენს შესაბამისი რუკების შედგენას.

შესაბამის ექსპერტთა საერთაშორისო მისიებში წარგზავნის მიზნით, ევროკომისია ხელს შეუწყობს ამ პირთა ცოდნის გაღრმავებას ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმის ტრენინგ პროგრამაში არსებული ადგილების შესაბამისად. მხარეები ითანამშრომლებენ შემდეგ სფეროებში: წყალდიდობასა და მიწისძვრაზე რეაგირება; ტყის ხანძრები და მათი ქრობა საჰაერო საშუალებებით; სამედიცინო დახმარება; ძებნა და გადარჩენა; სამედიცინო საჰაერო ევაკუაცია; ქიმიურ, ბიოლოგიურ, რადიოლოგიურ და ბირთვულ პირობებში ძებნა და გადარჩენა ევროკავშირის CBRN ცენტრთან თანამშრომლობით; მიწისძვრების შემდგომ ზარალის შეფასება.

თანამშრომლობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს საჰაერო ტექნიკის დახმარებით ტყის ხანძრების ქრობის მიმართულებით მხარეებს შორის თანამშრომლობა. მხარეები, ასევე, ითანამშრომლებენ მასპინძელი ქვეყნის მხარდაჭერის საკითხებში, მათ შორის, ადრეული გაფრთხილების

¹⁵ იხ. ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი https://eas.europa.eu/delegations/georgia/48342/eu-and-georgia-strengthen-cooperation-civil-protection-and-disaster-risk-management_enhttps://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByReportage.cfm?sitelang=en&ref=037628 (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

¹⁶ ევროკომისიის სულ 28 ევროკომისარი ჰყავს სხვადასხვა სფეროებისა და კომპეტენციების მიხედვით. იხ. ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en 2014 წლიდან საქართველოს ესტუმრა 6 ევროკომისარი: ჟან კლოდ იუნკერი-ევროკომისიის პრეზიდენტი, ფედერიკა მოგერინი - საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი, მაროს სეფჩოვიჩი - ენერგეტიკის კავშირი ვიცე-პრეზიდენტი, იოჰანეს ჰანი- ევროპის სამეზობლო და გაფართოების საკითხებში კომისარი, სესილია მალშტრომი - ვაჭრობის საკითხებში კომისარი და დიმიტრის ავრამოპულოსი- მიგრაციის, საშინაო საქმეების და მოქალაქეობის კომისარი.

¹⁷ დეტალურად იხ. ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი https://ec.europa.eu/growth/sectors/space/copernicus_en.

ფაზაზე, იმ მიზნით, რომ გამარტივდეს ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმის მეშვეობით კატასტროფების დროს შეთავაზებული საერთაშორისო დახმარების მიღება. შესაბამისად, აღმინისტრაციული შეთანხმების მიხედვით, დიდი მასშტაბის საგანგებო სიტუაციების დროს ევროკავშირი გაამარტივებს საქართველოსათვის დახმარების განეხადებას არსებული რესურსების გათვალისწინებით.

აღნიშნული შეთანხმების ხელმოწერა „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებაა.¹⁸ ევროკავშირისთვის, ისევე, როგორც საქართველოსთვის, საგანგებო სიტუაციების სფერო განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა, შესაბამისად, აღნიშნული შეთანხმების ხელმოწერა ევროინტეგრაციის კუთხით კიდევ ერთი ნინ გადადგმული ნაბიჯია. ის ხელს შეუწყობს მხარეებს შორის საგანგებო სიტუაციების მართვის სფეროში თანამშრომლობის განვითარებასა და გაუმჯობესებას.

აღმინისტრაციული შეთანხმების გაფორმება, ასევე, ხელს შეუწყობს საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სისტემის მეტ ინტეგრაციას ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმთან. ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმში (რომელიც შეიქმნა 2001 წელს) განევიანებულია ევროკავშირის 28 წევრი სახელმწიფო და, ასევე, არაწევრი სახელმწიფოები: ისლანდია, მონტენეგრო, ნორვეგია, სერბეთი, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა და თურქეთი. მექანიზმის მთავარ მიზანს ბუნებრივი და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული კატასტროფებით დაზარალებულთათვის კოორდინირებული დახმარების განეხადება წარმოადგენს.¹⁹ საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მთავარი მიზანიც ამ მექანიზმში განევიანებულია.²⁰

ახალი სამსახურის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება იქნება საერთაშორისო თანამშრომლობა, კერძოდ კი, რეფორმებზე და საუკეთესო გამოცდილებაზე დამყარებული საერთაშორისო თანამშრომლობა, რაც, ასევე, მოიცავს მეზობელ და პარტნიორ ქვეყნებთან ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის სწრაფ და ეფექტურ კოორდინირებას, ევროკავშირთან, ნატოსთან და გაეროსთან კრიზისების მართვის სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავებას და შესაძლებლობების ზრდას (ერთობლივი წვრთნები, სწავლებები, ექსპერტული დახმარება და ა.შ.). ასევე, სამსახურის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია საერთაშორისო მისიებსა და ოპერაციებში აქტიური ჩართულობა.

სამსახურის მთავარი მიზანია საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და საერთაშორისო სამძებრო-სამაშველო საკონსულტაციო ჯგუფის (International Search and Rescue Advisory Group) – INSARAG²¹-ის აკრედიტაციის მიღება სამაშველო ჯგუფისთვის, რაც საშუალებას მისცემს ჯგუფს, აქტიურად ჩაერთოს საერთაშორისო მისიებში.

2019 წლის 16 აგვისტოს ხელი მოეწერა საქართველოს მთავრობასა და კატასტროფების მართვის ქვეყნის ჯგუფს (DMCT) შორის ურთიერთგაგების მემორანდუმს.²² მემორანდუმში მიზნად ისახავს, საქართველოში ისეთი მოქნილი მექანიზმის ჩამოყალიბებას, რომლის გააქტიურებითაც უმოკლეს ვადებში იქნება შესაძლებელი დამდგარი საგანგებო სიტუაციით გამოწვეული საჭიროებების შეფასება და ჰუმანიტარული დახმარების სწრაფი მობილიზება - როგორც ქვეყნის შიგნით არსებული რესურსებით, ასევე ქვეყნის ფარგლებს გარეთაც. აღნიშნულის კოორდინაციას მოახდენს გაეროს მუდმივი წარმომადგენლობა საქართველოში.²³

¹⁸ იხილეთ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.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/NAP-for-the-implementation-of-the-AA-and-AA.aspx?lang=ka-GE> 2018 წლის სამოქმედო გეგმის ქართული ვერსია და აქტივობა N. 289.1. (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

¹⁹ იხ. ევროკომისიის ოფიციალური ვებ-გვერდი http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

²⁰ ეს ინფორმაცია მოწოდებულ იქნა სსმს-ის საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველოს მიერ 2018 წლის 20 სექტემბერს. ასევე, 2018 წლის 7 სექტემბერს მიღებულ იქნა სსმს-ის საერთაშორისო ურთიერთობების სტრატეგია სსმს-ის უფროსის №61057 ბრძანების საფუძველზე. 2018 წლის 23 ნოემბერს შემუშავებულ იქნა 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა სსმს-ის პრიორიტეტების თაობაზე.

²¹ დეტალურად იხ. საერთაშორისო სამძებრო-სამაშველო საკონსულტაციო ჯგუფის ოფიციალური ვებ-გვერდი <https://www.insarag.org/> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

²² დეტალურად იხ. <http://www.interpressnews.ge/ge/sazogadoeba/508206-gaero-da-katastrofis-marthvis-qveynis-jgufi-saqarthvelos-sagangebo-situaciebis-marthvis-samsakhurs-krizisuli-vitharebis-dros-daekhmareba.html?ar=A> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

²³ იხილეთ გაეროს ოფიციალური ვებ-გვერდი http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=608.

საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური უახლოეს მომავალში გეგმავს განვე-რიანდეს სახანძრო და სამაშველო სამსახურების საერთაშორისო ასოციაციაში (CTIF)²⁴ და ამ კუთხით უკვე დაწყებულია შესაბამისი პროცედურები²⁵. აღნიშნული ორგანიზაცია აერთიანებს ევროპული ქვეყნების უმრავლესობას და წარმოადგენს ამ სფეროში ერთ-ერთ უძველეს და წარმატებულ ორგანიზაციას, რომელიც 1900 წლიდან არსებობს. აღნიშნული ორგანიზაცია იქნება კარგი პლატფორმა ჩვენი მეხანძრე-მაშველთა შესაძლებლობების გაძლიერებისათვის, მათი ცოდნის გაღრმავებისა და სხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკისა და გამოცდილების გაზიარებისათვის.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურისათვის საერთაშორისო სამართლებრივი თანამშრომლობა ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა. საგანგებო სიტუაციების სფეროში უკვე გაფორმებულია საერთაშორისო ხელშეკრულება 12 სახელმწიფოსთან,²⁶ და მოლაპარაკებების პროცესშია საერთაშორისო ხელშეკრულება 6 ქვეყანასთან²⁷. უახლოეს მომავალში ხელი მოეწერება საგანგებო სიტუაციების სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებას ავსტრიასთან.²⁸ საგანგებო სიტუაციების სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებები წარმოადგენს პარტნიორ ქვეყნებთან ზოგადად თანამშრომლობისა და საგანგებო სიტუაციებთან გამკლავების მიზნით საერთაშორისო დახმარების მიღებისათვის მყარ სამართლებრივ საფუძველს. შესაბამისად, საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური აქტიურად თანამშრომლობს ამ კუთხით შესაბამის ქვეყნებთან.

დასკვნა

საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური ჯერ კიდევ ახალი უწყებაა იმისათვის, რომ განვსაჯოთ მისი წარმატება. შემდგომი პროგრესი დამოკიდებული იქნება „საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურსა და ევროკომისიის სამოქალაქო უსაფრთხოებისა და ჰუმანიტარული დახმარების გენერალურ დირექტორატს შორის კატასტროფების რისკის მართვის სფეროში თანამშრომლობის თაობაზე“ დადებული ადმინისტრაციული შეთანხმების ჯეროვანი იმპლემენტაციაზე. საკმარისია ითქვას, რომ აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურისთვის ევროკავშირთან სექტორული ინტეგრაციის მნიშვნელოვან პრიორიტეტს. იგი, ერთი მხრივ სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში ევროსტანდარტების და რეგულაციების დანერგვას, ასევე, ამ სფეროს რეფორმირებას შეუწყობს ხელს, ხოლო, მეორეს მხრივ, ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების მექანიზმში საქართველოს წევრობას უზრუნველყოფს. ამ მიზნების მიღწევა კი, თავის მხრივ, მყარ გარანტიებს შექმნის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ჯეროვანი იმპლემენტაციისა და საქართველოს სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროს ევროკავშირის სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროსთან სრული ინტეგრაციისთვის.²⁹

²⁴ დეტალურად იხ. ორგანიზაციის ოფიციალური ვებ-გვერდი <https://www.ctif.org/> (ბოლო ნახვა 25.02.2019).

²⁵ ეს ინფორმაცია მოწოდებულ იქნა სსმს-ის საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველოს მიერ 2018 წლის 15 მაისს.

²⁶ საგანგებო სიტუაციების სფეროში საქართველოს გაფორმებული აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებები შემდეგ სახელმწიფოებთან: სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, ბულგარეთი, ისრაელი, იორდანია, ყაზახეთი, ყირგიზეთი, ლატვია, ლიტვა, რუსეთი, უკრაინა. აღნიშნული ინფორმაცია მოწოდებულ იქნა საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური წარმომადგენლის მიერ 2018 წლის 15 მაისს.

²⁷ ეს ინფორმაცია მოწოდებულ იქნა სსმს-ის საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველოს ოფიციალური წარმომადგენლის მიერ 2018 წლის 15 მაისს.

²⁸ იქვე.

²⁹ სტატია შესრულებულია სამართლის დოქ. შალვა კვინიხიძისა (შსს-ს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის დირექტორი, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორი) და თამარ მჭედლიძის (შსს-ს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე, შსს-ს პოლიციის აკადემიის მოწვეული ლექტორი) მიერ.

Shalva Kvinikhidze
Tamar Mtchedlidze

SECTORAL INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION ON THE EXAMPLE OF THE
EMERGENCY MANAGEMENT SERVICE OF GEORGIA ¹

Abstract

European Integration is number one priority for the government of Georgia and therefore implementing obligations under existing cooperation frameworks and establishing new areas of cooperation is always active issue. Civil protection sphere is important both for Georgia, as well as for the EU. This Article relates to the establishment of the Emergency Management Service of Georgia (EMS), underlines the sectoral integration into the European institutions, and their role in the reforming process of the EMS by implementing EU standards as well draws on the signature of the Administrative Arrangement with respect to Disaster Risk Management between EMS and the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations of the European Commission (DG ECHO). Conclusion of the Administrative Arrangement is one more step forward made in terms of European integration. It will promote cooperation between relevant agencies during the crisis, and support ongoing reforms as well as introduction of European standards in this field. Conclusion of Administrative Arrangement will also promote more integration of emergency management system of Georgia into the Union Civil Protection Mechanism (UCPM).

Keywords: *EU, Georgia, Sectoral Integration, Eastern Partnership, Civil Protection, EU Commissioner, Union Civil Protection Mechanism, DG ECHO, Emergency Management, Disaster Risk Management.*

Introduction

One of the important legal instruments for Georgia's European integration and establishment of European standards in the country is the 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 (hereafter Association Agreement) and the cooperation mechanism created by it.² Association Agreement by its overarching character relates to the all spheres of social life, which itself can be separated by sectors. The close cooperation of the relevant Georgian Ministries and agencies with the agencies, programs and sections of the relevant sectors of the EU, approximation and adaptation of the European standards in the Georgian legal sphere and their implementation will make Georgia's partnership with the EU more effective and advanced. Therefore, one should attach a great importance to the sectoral integration on the way to the European integration. The article aims to outline that emergencies and crises, taking into account the necessity of prompt response to them, requires the existence of one single agency, which is in charge to react effectively, manage risks as well as conduct preventive measures.

¹ The views expressed in this article does not reflect the position of the Government of Georgia and solely belongs to the Authors

² See the official website of the European Union at [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)).

Sectoral integration with the European Union through the establishment of the Emergency Management Service of Georgia

On the bases of the analysis of the past practice and August-September massive wildfires of 2017¹, the new service, Emergency Management Service of Georgia (hereafter the Service) was established which replaced the State Security and Crisis Management Council of Georgia. Ongoing Important institutional and functional reforms have been taking place at the EMS the purpose of which are outlined as follows: creation of an effective system of civil protection, strengthening of an interagency coordination in terms of response, as well as prevention, preparedness and recovery, simplification of emergency management and increasing mobility, developing fast and effective international cooperation, establishment unified system of planning and response and offering multiple services to the community during emergencies.

The Service initially was a special governmental agency directly subordinated to the Prime Minister of Georgia – (According to the structural changes within the Government of Georgia from the 1st January, 2018 Emergency Management Agency and State Material Reserves Department were separated from the Ministry of Internal Affairs of Georgia, merged to the Service). From 1 January 2019, EMS is under the Ministry of Internal Affairs as state subordinated entity, with its own budgeting, resources, HR system. The head of the EMS is nominated by the Minister of Internal Affairs and appointed by the Prime Minister of Georgia.²

However, the above mentioned were only the initial steps towards formation of the new Service³ (the so called “first stage of reforms”). The first stage of reforms was mainly related to the structural changes of the Service uniting different State entities responsible for strategic, operational and tactical level functions of emergency management and civil protection. Whereas, the second stage of reforms formed the Service based on special legislation and vested it with the functions, competencies in the field of emergency management and also introduced other innovations related to the system. On May 3, 2018 Government of Georgia approved the legislative package,⁴ that was positively assessed by NATO and EU experts.⁵ Later on, the Law on “Civil Protection” was adopted by the Parliament of Georgia on June 27, 2018, which entered into force on the 1st of August, 2018. These are the legislative changes of the second stage of reforms, which were elaborated on the basis of the best international practice.

The Law on “Civil Protection” creates a solid and effective legal ground to introduce essential changes in the sphere of emergency management and further institutional development of the service.

In particular, the Service ensures prevention, preparedness of the entire system, response to the emergencies, recovery activities in the affected areas and implementation of the national civil protection plan. In fact, a new institution has been created which will play effective role in the prevention, preparedness, response and recovery of the results of natural and man-made disasters.

The Service is currently working intensively on the elaboration of five-year institutional development plan. The five-year plan focuses on four main areas: institutional/functional development, development of technology/technical modernization, upgrading infrastructure and development of human resources.

From 2018 the service has started upgrading the auto park of special vehicles and this process is irreversible. The old soviet vehicles will be replaced step-by-step with the vehicles of European standards in the way that after implementation of five-year plan, each municipality will have the new modern infrastructure and fire fighting vehicles.⁶ This is also a priority direction for the Georgian Government, where the Government has its own investment plans.⁷

¹ For more info on EMS establishment and its functions and future plans see the official website <http://rdfg.ge/conferences/> and materials therein. See also official web page of the Ministry of Internal Affairs at <https://police.ge/en/shss-s-tkis-khandzrebisa-da-samoqalaqo-usaftrtkhoebis-sakitkhebsi-ivrokavshiris-eqsperti-etsvia/11128>.

² See official web page of the Ministry of Internal Affairs at <https://police.ge/en/2019-tslis-1-ianvridan-sagangebo-situatsiebis-martvis-samsakhuri-shinagan-saqmeta-saministros-saqveutskebo-danakofi-iqneba/12030> (in Georgian).

³ See webpage of legislative herald of Georgia <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3954233> (last visited 25.02.2019).

⁴ See webpage of the Government of Georgia http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=491&info_id=65300 (last visited 25.02.2019).

⁵ The Legislative package prepared by the EMS was discussed by the representatives of the State agencies, NGOs, NATO and EU funded Project PPRD East II experts on May 29, 2018 in the Liaison Office of NATO Tbilisi.

⁶ See <http://kvira.ge/413669> (last visited 25.02.2019).

⁷ See <http://bfm.ge/delta-sakhandzro-manqanebis-warmoebas-iwyebis/> (last visited 25.02.2019).

Integration in the Euro-Atlantic structures as a top priority goes side-by-side with that of integration in the EU for the Government of Georgia, hence implementation of obligations under existing cooperation frameworks with EU and NATO and establishment of new areas of cooperation remains of the utmost importance for the Service. All of these are also clearly indicated in the international relations strategy of the Service, which was adopted on 7 September, 2018.⁸

Implementation of the European standards and regulations in the establishment and development of the Service has significant importance. Rightly for this purpose, there is an ongoing project financed in the Eastern Partnership format since 2010 named Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters in the Eastern Partnership Countries (PPRD East),⁹ with the participation of six countries: Georgia, Azerbaijan, Armenia, Moldova, Belarus, Ukraine.

The first phase of the program was implemented during 2010-2014. The second phase of PPRD-East-2 has been conducted from 2014 to 2018 with the aims to strengthen capacities of the civil protection and emergency management of the countries in the region including in the following spheres: flood risk management and approximation to the EU flood directives¹⁰; approximation to the industrial risk and SEVESO¹¹ directives; sharing of information, data and approximation to the INSPIRE¹² directives; disaster risk assessment and development of the regional digital risk atlas; collection and processing of the disaster loss data; inclusion of the disaster risk reduction in the state expenditure funds; strengthening of the civil protection capabilities, including filed organizational activities and host nation support regulations. There are ongoing consultations with the EU Commission for the prolongation of the PPRD-East-2 program for four years.

Internationalization of the Emergency Management Service of Georgia

The conclusion of the Administrative Arrangement between the Emergency Management Service of Georgia and the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations of the European Commission (DG ECHO) with respect to Disaster Risk Management Cooperation can be assessed as the significant step for the Service in the way of sectoral integration with the EU. The mentioned Arrangement was signed on 13 July, 2018 in Tbilisi during the visit of EU Commissioner for Humanitarian Aid and Crisis Management Christos Stylianides.¹³ This was EU Commissioner's first visit to Georgia. One can also say, an historic visit, since this visit was the EU Commissioner's first visit in this field ever conducted in Georgia.¹⁴

Administrative Arrangement enshrines cooperation between the parties with respect to prevention of, preparedness to and response to natural and man-made disasters.

In accordance with the Arrangement, the parties shall regularly share information and best practice, organize joint seminars, workshops and visits, expert missions and carry out trainings in the field of disaster risk management, with regard to the following: Disaster risk assessments; Disaster risk tools, including early warning systems; Disaster risk management planning; Assessments of risk management capability; Response operations; Assessment of accidents resulting from explosions or fires; Assessment of possible environmental impacts of emergencies; Risks linked to major industrial accidents involving dangerous chemicals (SEVESO Directive); Management of risks relating to mass human gatherings due to natural and man-made disasters; Emergency numbers, drawing upon Europe's experience with emergency number 112; Other areas of mutual interest.

⁸ See the Strategy on EMS facebook page <https://www.facebook.com/EmergencyManagementService/> (last visited 25.02.2019).

⁹ See the program webpage <http://pprdeast2.eu/en/about-pprdeast2> (last visited 25.02.2019).

¹⁰ For the directives, see the webpage of the EU Commission http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm (last visited 25.02.2019).

¹¹ For the directives, see the webpage of the EU Commission <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm> (last visited 25.02.2019).

¹² For the directives, see the webpage of the EU Commission <https://inspire.ec.europa.eu> (last visited 25.02.2019).

¹³ See webpage of the EU Commission https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/48342/eu-and-georgia-strengthen-cooperation-civil-protection-and-disaster-risk-management_enhttps://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByReportage.cfm?sitelang=en&ref=037628 (last visited 25.02.2019).

¹⁴ The EU has 28 Commissioners in different sphere and competences. See webpage of the EU Commission https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en (last visited 25.02.2019).

The following six EU Commissioners have visited Georgia since 2014: Jean-Claude Juncker – President of the European Commission, Federica Mogherini – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the Commission, Maros Sefcovic – , Vice President, Energy Union, Johannes Hahn –European Neighborhood and Enlargement Negotiations, Cecilia Malmstrom - Trade, Dimitris Avramopoulos - Migration, Home Affairs and Citizenship.

Pursuant to Administrative Arrangement, European Commission support Emergency Management Service in order that the latter had access to Copernicus - the satellite program, by which the monitoring of the Earth and taking satellite pictures are possible, based on which the relevant maps are drawn up¹⁵. Likewise, in case of disasters, the relevant maps will be drawn up.

With the purpose of international deployments of relevant experts', European Commission shall promote the training of experts' skills subject to the availability of places on the Union Civil Protection Mechanism training programme. The parties shall cooperate in the following fields: floods and earthquakes response; Forest fire fighting with the help of aerial means; Medical assistance; Search and rescue; Medical aerial evacuation; Search and rescue in chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) conditions, in cooperation with the Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Risk Mitigation Centre of Excellence (CBRN CoE); Structural damage assessment following earthquakes.

One of the most important aspects of cooperation is the cooperation between the parties in terms of forest fire fighting with the help of aerial means. Likewise, the parties shall also cooperate to host the nation support, including during the early warning, this is in order to facilitate acceptance of international assistance during emergencies proposed through Union Civil Protection Mechanism. Therefore, in accordance with Administrative Arrangement, during large-scale emergencies, EU will facilitate provision of assistance to Georgia through taking available resources into consideration.

Signing of this Administrative Arrangement is an obligation enshrined in Action Plan for the implementation of the Association Agreement between Georgia and EU.¹⁶ Both for the EU, as well as for Georgia, emergency management field is of utmost importance, therefore signing of the aforementioned Arrangement is one step made towards effective partnership on the road to European integration. It will promote development and enhancement of cooperation between the parties with regard to emergency management.

Conclusion of Administrative Arrangement likewise will promote more integration of emergency management system of Georgia with Union Civil Protection Mechanism. Union Civil Protection Mechanism (which is established in 2001) unifies 28 member states of EU, as well as, the non-member states: Iceland, Montenegro, Norway, Serbia, Republic of North Macedonia and Turkey. The main purpose of the Mechanism is to coordinate assistance to victims of natural and man-made disasters.¹⁷ Membership of this Mechanism is outlined among the main strategic aims of the Emergency Management Service of Georgia.¹⁸

One of the priorities for new Service will be international cooperation, particularly international cooperation based on reforms and best practice, which also includes fast and effective coordination of operative and strategic cooperation with neighboring and partner countries, enhancement of cooperation and capacity building with EU, NATO and UN in the field of disaster management (joint exercises, trainings, expert missions, etc.). One of the important priorities of the Service represents active involvement in international missions and operations.

Introduction of international standards and accreditation of INSARAG¹⁹ (International Search and Rescue Advisory Group) for the rescue team, which will enable it to be actively involved in international missions.

On August 16, 2018 the Memorandum of Understanding between the Government of Georgia and the Disaster Management Country Team (DMCT) was signed.²⁰ The purpose of the MoU is to establish the flexible mechanism in Georgia, activating of which will make it possible to assess the needs coming from the emergencies and to quickly

¹⁵ See the details on the webpage of European Commission at: https://ec.europa.eu/growth/sectors/space/copernicus_en.

¹⁶ See the official webpage of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia at <http://www.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/NAP-for-the-implementation-of-the-AA-and-AA.aspx?lang=ka-GE> Georgian version of the excel file 2018 Action Plan and action N. 289.1 therein (last visited 25.02.2019).

¹⁷ See the official webpage of European Commission at http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (last visited 25.02.2019).

¹⁸ This information was provided by the International Relations Division of the EMS on 20.09.2018.

Also on 07.09.2018 the Strategy of the International Relations of the EMS was approved by the Order N. 61057 of the Head of the EMS. On 23.11.2018 the action plan of the Strategy for 2019-2020 was elaborated outlining the priorities of the EMS.

¹⁹ See the details on the official webpage of INSARAG at <https://www.insarag.org/> (last visited 25.02.2019).

²⁰ See the details at <http://www.interpressnews.ge/ge/sazogadoeba/508206-gaero-da-katastrofis-marthvis-qveynis-jgufi-saqarthvelos-sagangebo-situaciebis-marthvis-samsakhurs-krizisuli-vitharebis-dros-daekhmareba.html?ar=A> (last visited 25.02.2019).

mobilize humanitarian aid – from both the resources available in the country, as well as, from outside. Coordination of the aforementioned will be ensured by UN permanent representation to Georgia.²¹

Emergency Management Service of Georgia is planning to become a member of International Association of Fire and Rescue Services (CTIF)²² in the nearest future and.²³ This organization unifies the majority of European countries and represents one of the oldest and successful organizations, which has been existing since 1900. This organization will be a good platform for capacity building of the firefighter-rescuers, for their awareness raising and for sharing best practice and experience of other countries.

International legal cooperation is one of the priorities of Emergency Management Service. Georgia already has international agreements in the field of emergencies with twelve countries²⁴ and international agreements with another six countries are under negotiations.²⁵ In the nearest future, international agreement in the field of emergencies will be signed with Austria.²⁶ International agreements in the field of emergencies represent solid legal basis for cooperation with partner countries and for international assistance, therefore the EMS of Georgia actively cooperate in this direction with relevant countries.

Conclusion

The Emergency Management Service of Georgia is still young to judge on its merits of success. Further progress will depend on the proper implementation of “Administrative Arrangement between the Emergency Management Service of Georgia and the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations of the European Commission (DG ECHO) with respect to Disaster Risk Management Cooperation.” Enough to say, that it represents important priority for Emergency Management Service in terms of the Georgia’s sectoral integration with the EU. It will promote introduction of European standards and regulations in civil protection field as well as ensure membership of Georgia in Union Civil Protection Mechanism in future. Achieving all of these goals, in turn, will ensure proper implementation of Association Agreement and full integration of the civil protection field with its EU counterpart.²⁷

²¹ See the official webpage of the UN at http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=608.

²² See the details on the official webpage of the organization at <https://www.ctif.org/> (last visited 25.02.2019).

²³ This information was provided by the International Relations Division of the EMS on 15.05.2018.

²⁴ Georgia has concluded international agreements in the field of emergencies with the following countries: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bulgaria, Israel, Jordan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Russian Federation and Ukraine. This information was provided by the official of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia on 15.05.2018.

²⁵ This information was provided by the official of the International Relations Division of the EMS on 15.05.2018.

²⁶ Ibid.

²⁷ By Prof. Dr. Shalva Kvinikhidze (Dr. Iur); Head of International Relations Division, MIA State Subordinated Agency-Emergency Management Service of Georgia; Professor of Law at East European University. And by Tamar Mtchedlidze, Deputy Head, International Relations Division, MIA State Subordinated Agency-Emergency Management Service of Georgia; Invited lecturer at MIA academy.

ნინო ლაპიაშვილი

სწავლის შედეგების შეფასება სწავლების მესამე საფეხურზე:
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ეკონომიკისა და საზოგადოებრივი მეცნიერებების ფაკულტეტის პროგრამის გამოცდილება

სტატიის მოკლე მიმოხილვა

სტატია მიზნად ისახავს წვლილი შეიტანოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლების მესამე საფეხურზე²⁸ ხარისხის უზრუნველყოფის შესახებ მიმდინარე დისკუსიაში. კერძოდ, კვლევა მიმოხილავს ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ინტერდისციპლინური სადოქტორო პროგრამის განხორციელების ხუთწლიან გამოცდილებაზე დამყარებულ, სწავლის შედეგების შეფასების თვალსაზრისით ერთგვარ ახლებურ მიდგომას, რომელიც შემუშავებულია განახლებული ეროვნული კვალიფიკაციების ჩარჩოს გათვალისწინებითა და სტრუქტურული რეაქრედიტაციის მზადების დროს ახალ მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფისთვის გადადგმული ნაბიჯებიდან გამომდინარე და აპროვოცირებს პროგრამის ხარისხობრივი, სტრუქტურული, შინაარსობრივი მახასიათებლებისა და ადმინისტრირების მხრივ გაუმჯობესების საკმაოდ კომპლექსურ, თუმცა, შედეგის მიხედვით, ცალსახად პოზიტიურ პროცესს.

პროგრამის თვითშეფასების ასპექტების მიმოხილვის შემდეგ, მეორე თავში ხაზგასმულია, რომ სადოქტორო პროგრამის სწავლის შედეგების შეფასების ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორი არის სადისერტაციო ნაშრომი. თუმცა, რადგანაც სადისერტაციო ნაშრომის წარმოდგენა ხდება პროგრამის დასკვნით ფაზაში, მნიშვნელოვანია, დინამიკაში მოხდეს დისერტაციის მიღმა სასწავლო კომპონენტების შედეგების ეფექტური შეფასებაც, მთელი პროგრამის მიმდინარეობის განმავლობაში. გარდა იმისა, რომ შეფასება უნდა იყოს ვალიდური, სანდო და გამჭვირვალე, აუცილებელი ხდება ამ პროცესში მონაწილეობდეს პროგრამაში ჩართული ყველა დაინტერესებული მხარე. სწავლის შედეგების შეფასების მიზანი არის პროგრამის სრულყოფა და გაუმჯობესება, ასევე, დოქტორანტისთვის ეფექტური და ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგებული სასწავლო და კვლევითი პროცესის უზრუნველყოფა. სწავლის შედეგების შეფასების მეთოდები მრავალფაზიანია და მოითხოვს აკადემიური პერსონალისა და ადმინისტრაციის ერთგვარ მართონული რბოლის პროცესში შესვლას. აღნიშნული მიდგომა სწავლის შედეგების შეფასების გეგმაში აისახა, რომლის თანახმად განისაზღვრა, რომ:

- ა. უნდა მოხდეს სადოქტორო პროგრამაზე ჩარიცხვიდან მეორე სემესტრის დასრულებისთანავე გამომუშავებული, დაზუსტებული და განახლებული კვლევითი პროექტის (კვლევითი პროექტი/Research

²⁸ Boud, David, and Alison, Lee. (2008). *Changing Practices of Doctoral Education*. Routledge; Sabic, Norbert. (2014). *Comparative Analyses of Doctoral Education in Europe*. *Annals of the University of Bucharest/ Political Science Series*, 16(1), 129-147; Sunrock, Andree, and Hanne, Smidt. (2010). *Trends 2010: A Decade of Change in European Higher Education*. Brussels: European University Association; EUA. (2007). *Bologna Seminar on Doctoral Programmes for the European Knowledge Society, Conclusions and Recommendations*. Salzburg, 3-5 February 2005 available at <https://eua.eu/downloads/publications/salzburg%20recommendations%202005.pdf>, (last visited in April 2019). Bergen Communiqué (2005). *The European Higher Education Area – Achieving the Goals*. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005; European Commission (2011). *Report of Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe “Towards a Common Approach”*. Brussels, 27 June 2011; EUA (2010). *Salzburg II Recommendations*. European Universities’ Achievements since 2005 in Implementing the Salzburg Principles. Brussels: EUA; European Commission (2011). *Report of Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe “Towards a Common Approach”*. Brussels, 27 June 2011; Caspersen, Joakim & Smeby, Jens-Christian & Aamondt, Per Olaf. (2017). *Measuring Learning Outcomes*, *European Journal of Education*, Volume 52, Issue 1, pp. 20-30.

proposal არ არის სადისერტაციო ნაშრომის შემადგენელი სამეცნიერო კვლევითი პროექტი, არამედ ერთგვარი სტრუქტურირებული კვლევითი გეგმა, რაც დოქტორანტს ეხმარება მომავალში სადისერტაციო ნაშრომის დაწერაში) წარმოდგენა; ამ პროცესში როგორც დამოუკიდებელი ავტონომიური მიდგომის დემონსტრირება, ასევე, სამეცნიერო ხელმძღვანელთან კოორდინაციის და სამუშაო პროცესში მიღებული მითითებების გათვალისწინება/ინტეგრაცია. კომპონენტის შეფასებას ახდენს სადოქტორო პროგრამის აკადემიური პერსონალისგან შემდგარი საბჭო.

- ბ. უნდა განხორციელდეს პირველ სემესტრში შეთავაზებული კურსების სწავლის შედეგების ფაქტობრივად გამოყენების დემონსტრირება განახლებულ კვლევით პროექტში; კომპონენტის პროგრესის ანალიზს ახდენს კურსის ხელმძღვანელი დოქტორანტის სამეცნიერო ხელმძღვანელთან ერთად და შედეგებს წარუდგენს სადოქტორო პროგრამის აკადემიური პერსონალისგან შემდგარ საბჭოს, დოქტორანტისთვის რეკომენდაციების გაცემის მიზნით.
- გ. პირველ და მომდევნო სემესტრებში შეთავაზებული კურსების სწავლის შედეგები შეფასდება პირდაპირი შეფასების მეთოდებით. კერძოდ, როგორც შუალედური და ფინალური გამოცდებისა თუ სწავლის შედეგების მიღწევის სილაბუსებით განსაზღვრული მეთოდების შეფასების მეშვეობით, ასევე, საგანგებოდ ამ მიზნისთვის შედგენილი ქვიზებით, რომელსაც აკადემიური პერსონალი ჩაატარებს პერიოდულად სტუდენტთა მოსწრების, სწავლის შედეგების მიღწევისა და კურსის მიზნებიდან გამომდინარე კონკრეტული სამიზნე ნიშნულების გადალახვის დინამიკის გასაანალიზებლად. ქვიზში სტუდენტის მიერ მიღებული შედეგი საბოლოო შეფასებაში შესაძლებელია არ შევიდეს, როგორც კომპონენტი, თუმცა, ის იქნება მნიშვნელოვანი ინდიკატორი კურსის ხელმძღვანელისთვის სწავლების პროცესში გამოვლენილი სუსტი და ძლიერი მხარეების გასაანალიზებლად და მიმდინარე სასწავლო,- თუ კვლევითი პროცესის საჭიროებებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად. ანალიზის შედეგს და დოქტორანტთა ჯგუფის პროგრესის დინამიკას ყოველი კურსის ხელმძღვანელი კურსის დასრულების ბოლოს წარუდგენს სადოქტორო პროგრამის აკადემიური პერსონალისგან შემდგარ საბჭოს.
- დ. კურსების „აკადემიური წერა“, ასევე „კვლევის დიზაინი და სოციალური კვლევის მეთოდები“ სწავლის შედეგების გაზომვა პირველ ეტაპზე უნდა მოხდეს სასემინარო ნაშრომების შესრულების ხარისხის ნიშნულით, ხოლო მომდევნო ეტაპზე დისერტაციის ცალკეული თავების (სამეცნიერო-კვლევითი პროექტი, მაგალითად, ლიტერატურის მიმოხილვა და თეორიულ-კონცეპტუალური ჩარჩო), ასევე, სადისერტაციო ნაშრომზე მუშაობისას მიღებული შედეგების შეფასების განზოგადოებისა და ანალიზის საფუძველზე, რომელიც ამ მიზნით წარედგინება სადოქტორო პროგრამის აკადემიური პერსონალისგან შემდგარ საბჭოს.
- ე. კურსის „სწავლების მეთოდები“ სწავლის შედეგების გაზომვა მოხდება პროფესორის ასისტენტობის სხვადასხვა კომპონენტში მიღებული შედეგების ანალიზის საფუძველზე.
- ვ. კურსების „ევროკავშირისა (სუპრანაციონალური) და გაეროს (უნივერსალური) - საერთაშორისო ორგანიზაციების შედარებითი ანალიზი,“ „ევროპის ეკონომიკა“ და „ევროკავშირის სამართალი“ სწავლის შედეგების გაზომვა მოხდება ამ კურსების ფარგლებში შესრულებული კვლევითი კომპონენტებით (მაქსიმუმ 2500 სიტყვა). სამიზნე ნიშნული განსაზღვრულია, როგორც ნაკადის 35%-ში მაინც საბოლოო შეფასება მინიმუმ 81-90 ქულით (B).
- ზ. სწავლის შედეგების შეფასება მოხდება არაპირდაპირი მეთოდის გამოყენებითაც. სპეციალური კითხვარის მეშვეობით ჩატარდება სტუდენტთა გამოკითხვა, როგორც ყოველი სასწავლო კურსის მიზნებისა და სწავლის შედეგების ურთიერთმიმართების შეფასების, ასევე, კურსისა და პროგრამის კორელაციის შეფასების მიზნითაც.
- თ. სწავლის შედეგების შეფასების ერთ-ერთი არაპირდაპირი მეთოდი იქნება დამსაქმებლის გამოკითხვა სათანადოდ შემუშავებული კითხვარის მეშვეობით; გამოკითხვის შედეგები გასაანალიზებლად წარედგინება სადოქტორო პროგრამის აკადემიური და ადმინისტრაციული პერსონალისგან შემდგარ საბჭოს.
- ი. სწავლის შედეგების შეფასების მნიშვნელოვანი მექანიზმი იქნება დოქტორანტურის მე-3 და მომდევნო სემესტრებში რეფერირებად და რეცენზირებად ადგილობრივ (ორენოვანი ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი ISSN 2346-7827) თუ საერთაშორისო სამეცნიერო ჟურნალებისთვის სასემინარო ნაშრომების წარმოდგენა. სასემინარო ნაშრომების შეფასება ხდება სამეცნიერო ხელმძღვანელის მიერ, თუმცა, ამ კომპონენტში კრედიტის დაგროვება არ იქნება სწავლის შედეგის განმსაზღვრელი. ერთადერთი სამიზნე ნიშნული, რომელთანაც შესაძლებელია მოხდეს შედეგის შედარება პროგრამის

ფარგლებში, არის რეფერირებად და რეცენზირებად ადგილობრივ თუ საერთაშორისო სამეცნიერო ჟურნალებში გამოქვეყნებადი სასემინარო ნაშრომების წარმოდგენა, რაზეც რეკომენდაცია გაიცემა როგორც სამეცნიერო ხელმძღვანელის, ასევე ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამის ბაზაზე შექმნილი ორენოვანი სამეცნიერო ჟურნალის სარედაქციო კოლეგიის მიერ (ლოკალურად), ხოლო საერთაშორისო სამეცნიერო ჟურნალებში მათი რედაქციის მიერ დადგენილი პროცედურების შესაბამისად.

- კ. პროფესორის ასისტენტობის კომპონენტის შეფასების მექანიზმი არის პროფესორის კმაყოფილების კვლევა, რომელსაც იკვლევს ინსტიტუტის ადმინისტრაცია და შედეგებს გასაანალიზებლად წარუდგენს ინსტიტუტის აკადემიური პერსონალისგან შემდგარ სამეცნიერო საბჭოს.
- ლ. სწავლის შედეგების შეფასება ასევე მოხდება დოქტორანტის მიერ საერთაშორისო გარემოში კონფერენციებისა და სამუშაო შეხვედრების შეფასებით.
- მ. სადოქტორო პროგრამის სწავლის შედეგების შეფასების ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორი არის სადისერტაციო ნაშრომი. თითოეული ნაკადიდან დაცვის რაოდენობრივი სამიზნე ნიშნული შესაძლებელია იყოს მხოლოდ პირობითი, გარე ფაქტორებზე კონტროლის მექანიზმის არარსებობის გამო (პირობითად 25%-30% ფარგლებში თითოეული ნაკადიდან). ხელშესახებ ნიშნულად განისაზღვრა დაცული სადისერტაციო ნაშრომების მინიმუმ 25%-ის შეფასება საბოლოო შედეგით მინიმუმ *magna cum laude*/ძალიან კარგი (შედეგი, რომელიც ნაყენებულ მოთხოვნებს ყოველმხრივ აღემატება, 81-90 ქულა, B).

საბოლოო ჯამში, სწავლის შედეგების შეფასების ზემოთ აღნიშნული მიდგომა ტოვებს ვარაუდის საფუძველს, რომ ევროპისმცოდნეობის ინტერდისციპლინური სადოქტორო პროგრამა არათუ არსებულ მიღწევებს შეინარჩუნებს, არამედ ერთგვარ საეტაპო საფეხურზე გადავა. ხოლო, რაც ყველაზე მთავარია, დოქტორანტები გააუმჯობესებენ თავიანთი მოსწრების დონეს. ასევე, პროგნოზირებადია, რომ მომდევნო წლების განმავლობაში თსუ-ში ევროპული კვლევების ინსტიტუტის ევროპისმცოდნეობის სადოქტორო პროგრამისთვის შემუშავებული შეფასების მექანიზმი არა მხოლოდ აკადემიური და ადმინისტრაციული პერსონალის გუნდური სულისკვეთების განვითარებას შეუწყობს ხელს, არამედ წარმოშობს ახალ იდეებს, შემოიტანს მეტ სიცხადეს და გაზრდის საერთო პასუხისმგებლობის გრძნობას, რაც ცალსახად, ხარისხის უზრუნველყოფის სანდო გარანტიას წარმოადგენს. ამ თვალსაზრისით თუ მივუდგებით, სადოქტორო პროგრამის განხორციელებაში ჩართულმა პერსონალმა ყოველი მომდევნო რეაქრედიტაციისგან გამონვეული სტრესი შესაძლებელია გადააფასოს და ზემოდან თავს მოხვეული დამღლევი ბიუროკრატიული პროცესის ნაცვლად არსებითი წინსვლისა და განვითარების ხელშესახები პერსპექტივებიც დაინახოს.

საკვანძო სიტყვები: ევროპისმცოდნეობა, სადოქტორო პროგრამა, შეფასება, სწავლის შედეგები, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

Nino Lapiashvili¹

**ASSESSMENT OF LEARNING OUTCOMES AT DOCTORAL LEVEL:
HIGHLIGHTS FROM THE EXPERIENCE OF THE PHD PROGRAMME IN EUROPEAN
STUDIES AT IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY**

Abstract

The article aims at contributing to the discourse related to the quality assurance in higher education institutions at the third cycle of education via highlighting the developments related to the elaboration of the assessment mechanism of learning outcomes at the Doctoral level in European Studies programme at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (TSU). An accreditation /re-accreditation pressures -including the great scrutiny of learning outcomes by accreditors -as an external driving force aimed at, , influencing the enhanced use of the assessment results for the continuous improvements of the programme and the involved stakeholders' success levels, are duly emphasized. While the first part outlines the programme assessment as a broader process imposed and guided mostly through existing regulatory framework, the second part is dedicated to the reflections around the tools and strategies of assessment of clearly articulated learning outcomes of the programme which are aligned with the outcomes of the proposed courses and other components of the programme. This latter part stands as a unique case study based on the generalized data generated and aggregated at the Institute for European Studies of TSU during past five years of implementation of a Doctoral programme in European Studies.

Keyterms: *European Studies, Doctoral programme, assessment, learning outcomes, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*

Introduction

The analysis provides the overview of changing assessment landscape based on the evidence of the student learning on the one hand and academic staff collaboration with administration, on the other. It aims at improving learning outcomes, making it transparent and measurable. Besides, it contributes to strengthening the doctoral education by sharing with the stakeholders the scheme of a mission-driven, meaningful and manageable learning outcomes assessment setting. In particular, it underlines that the process of strengthening doctoral education requires thorough determination about the types of data that are to be collected, the ways they are to be analyzed and the means they are to be used in order to create a holistic portrait of individual researcher's achievements as well as to mainstream the positive changes in the programme, - instead of getting the data shelved after each re-accreditation cycle is completed.²

¹ Nino Lapiashvili is the Director of the EU established Institute for European Studies at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, in charge of coordination Interdisciplinary MA and Doctoral Programmes in European Studies as well as Regional MA Programme in Human Rights and Democratization (Caucasus, Global Campus). E-mail: nino.lapiashvili@tsu.ge.

² Boud, David, and Alison, Lee. (2008). *Changing Practices of Doctoral Education*. Routledge; Sabic, Norbert. (2014). *Comparative Analyses of Doctoral Education in Europe*. *Annals of the University of Bucharest/ Political Science Series*, 16(1), 129-147; Sunrock, Andree, and Hanne, Smidt. (2010). *Trends 2010: A Decade of Change in European Higher Education*. Brussels: European University Association; EUA. (2007). *Bologna Seminar on Doctoral Programmes for the European Knowledge Society, Conclusions and Recommendations*. Salzburg, 3-5 February 2005 available at <https://eua.eu/downloads/publications/salzburg%20>

Because there is no special centralized unit at Tbilisi State University which is in charge of assessment of teaching and learning, this process is directed by the programme administration with the involvement of the central quality assurance service of the university (TSU). Taking into consideration particular existing legislative framework, context and culture, shared goals and values of the colleagues working together, as well as faculty time and resources (to express it more precisely, the lack of resources), the evaluation process cannot be shaped as a top-down process. Rather, it is planned as a systemic and efficient consulting mechanism based on a constructive and reflective conversation, where mutual trust, honest inquiry, tailored-made approach, high level of autonomy and willingness to make visible improvements to individual researchers and learners are the main driving factors that leads towards both – a feeling of the joint ownership and the increased accountability, i.e. more shared responsibility on the learning outcomes. Usually, the successful evaluation of learning outcomes leverages the lead towards the accomplished results in the program re-accreditation process. Hence, if we take the accreditation pressure from the perspective of enhancement of learner and researcher success levels, it can be seen not only from the prism of externally imposed extensive bureaucratic burdensome process, but also considered as a genuine facilitator of the continuous undertaking of a bottom-up advancement.

Chapter 1. Review of the assessment mechanism of the Doctoral programme in the context of its structure and content

Interdisciplinary doctoral programme in European Studies at Tbilisi State University was elaborated within the frames of European Union funded project (ENPI/2012/306-124) and fully integrated into the interfaculty Institute for European Studies. The programme was asserted by the Academic Council of the University with the resolution no 20/2014 on 26 February 2014. The programme was asserted for the re-accreditation by the Academic Council of the University with the resolution no 25/2019 on 4 March 2019. The Programme was accredited with the Decision no 55 of the Accreditation Council on 25 March 2014.

Planning, implementing and improving of Doctoral programme is based on the principles of openness, transparency and cooperation among stake-holders. These principles ensured that the self-assessment process started from the initial stage of programme implementation. International and local experts, academic and administrative personnel, PhD candidates and visiting researchers had an outstanding opportunity to contribute to the development of the programme through sharing their experiences, suggestions and impressions in a continuous manner. Extensive cooperation with the partner higher education institutions of the European Union became very fruitful and result-oriented in this direction.

The programme self-assessment needs triggered the creation of informal consultative body with the composition of programme administrative and academic staff, international experts, students, graduates and two representatives of University quality assurance service.³ Eventually, it attained the function of friendly oversight. The genuine heavy workload had been split among administrative and academic staff with various tasks that include, but are not limited to the redefinition/re-description of programme goals and learning outcomes as well as their correspondence; Organization of teaching methodology, adequacy of mastering the program proposed content; Selection of relevant indicators and evidences; SWOT analyses; Evaluation of the syllabi of the embedded courses in the programme the purpose of which is definition of the adequacy of the proposed mandatory and optional literature as well as identification of the strengths and weaknesses; summarizing the achievements in research undertaken by academic staff; Appraisal of PhD candidates' involvement in scientific conferences and workshops; Analyzing the available material resources necessary for the programme implementation; Evaluation of availability of the student-centered environment; Summarizing quality assurance process; Quantitative analyses of involved PhD candidates vis-a-vis the responsible administrative personnel and academic staff; Reviewing student-staff mobility data; Evaluation of involvement in international projects; Assessment of available financial resources for the programme implementation, etc.

recommendations%202005.pdf, (last visited in April 2019). Bergen Communiqué (2005). The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005; European Commission (2011). Report of Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe “Towards a Common Approach”. Brussels, 27 June 2011; EUA (2010). Salzburg II Recommendations. European Universities' Achievements since 2005 in Implementing the Salzburg Principles. Brussels: EUA; European Commission (2011). Report of Mapping Exercise on Doctoral Training in Europe “Towards a Common Approach”. Brussels, 27 June 2011; Caspersen, Joakim & Smeby, Jens-Christian & Aamondt, Per Olaf. (2017). Measuring Learning Outcomes, *European Journal of Education*, Volume 52, Issue 1, pp. 20-30.

³ Decision no 19/285 of the Academic Council of the Institute for European Studies of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, 19.12.2018.

The self-assessment process and collaboration of stakeholders refined the programme content and structure. For example, the course under the name “Qualitative methods and research design in European Studies” was merged with “Applied Statistics/ Quantitative Methods” and the title of the course had been defined as “Research Design and Methods of Social Inquiry;” The course “Idea of Europe” was removed from the core curriculum which was the follow-up of the specific recommendation by the accreditation experts; The evaluation criteria of two seminar papers had been clarified; The list of elective course had been amended; The meaning of the mandatory component of Assistantship to Professor had been specified; Special rubric had been asserted for evaluation of dissertation during final defense, etc.

In the revised programme the reduced share of 55 ECTS are envisaged as mandatory for the taught component instead to previously defined ECTS 60. In the past the dissertation was allocated with ECTS 120 but currently it stands without credits as per new recommendations from the TSU Quality Assurance service. The taught component includes mandatory courses and research elements (Academic Writing – 5 ECTS, Teaching Methods – 5 ECTS, Research Design and Methods of Social Inquiry- 5 ECTS, two seminar papers – i.e. a small-scale research papers not related to dissertation – 10 ECTS and assistantship to Professor). The electives of the teaching component include three courses (1. EU Law - 5 ECTS; 2. European Economics - 5 ECTS; 3. Comparative Course on EU (Supranational) and UN (Universal) International Organization- 5 ECTS) and the extended Assistantship to Professor for additional 10 ECTS.

Due to extended number of recommendations accumulated during five years period of implementation of doctoral programme since its first accreditation, the revision of the component of Assistantship to a Professor became subject of particular attention: Because of the interdisciplinarity as well as of interfaculty stance of the Doctoral programme in European Studies at TSU, the decision was made not to restrict the potential researchers with the previous degree exclusively in MA in European Studies. Rather, the eligibility criteria/requirements to enter the programme gives opportunity to get enrolled if a person⁴ holds a Master’s or an equivalent degree, passes English language test on C1 level and submits a research proposal⁵. If a research proposal is approved by the academic council, an applicant will be invited for an interview.

Neither strong research proposal, nor elective courses from European studies discipline guarantee that the enrolled doctoral candidates acquire enough competences to move into the Assistantship to Professor immediately. The past experience showed the essential need to engage them with the four core mandatory courses on MA level, which are Governance and Decision-making Process in European Union (European Integration Theories and EU Institutions), European Union Law, EU Integration Economics, and History of Europe. Only after they successfully pass the special assignments within the frames of the above mentioned four courses, they will be allowed to assist the academic staff in performing some of the practical components, mostly instructed by the scientific supervisor: this may include providing support in grading tests, essays, presentations, mid-terms and final exams of the undergraduate and master programs’ students, etc. Furthermore, the Doctoral candidates will be allowed to organize workshops, lead the practical seminars and deliver courses on MA and BA level only if they successfully defend two chapters of their doctoral dissertation (the chapters on a Conceptual/Theoretical framework and a Literature review) as well as participate in a specially developed trainings on innovative teaching and learning pedagogic methods (Problem Based Learning, Simulations, E-learning, Blended learning) in European Studies⁶. Assistantship might involve preparation of a new syllabus or a single lecture using innovative teaching methods (e.g. recording video-lectures, drafting simulation scenario and rules, etc.) under the monitoring of an academic supervisor. The ECTS will be granted by the Board/Academic Council of the Institute for European Studies only if a researcher submits a detailed report approved and asserted by the principal supervisor.

With its resolution no 245/2018 of 27 December of 2018, the Academic Council, a supreme ruling body of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, - adopted a new version of the “Minimum Standard”⁷ defining the implementation standards of the Doctoral programmes as well as rules for awarding a PhD degree⁸. The Minimum Standard

⁴ Georgian and foreign citizens as well as stateless persons. Foreign citizens (or stateless persons) holding an MA degree shall make applications for the Doctoral programme in accordance with the procedures set forth in the relevant Georgian legislation, provided that they meet the admission preconditions.

⁵ A research proposal should be between 2500-3000 words, written concisely with clear structure and include the title of the dissertation, research objectives, research questions, hypothesis, research methodology, literature review and a brief bibliography.

⁶ The innovative pedagogic methods had been prioritized within the frames of the EU funded Tempus project INOTLES. Information is available at <http://inotles.eu/content/summary> (last visited in March, 2019).

⁷ available at https://www.tsu.ge/ge/juridical/axad_council_resolutions/2018acad/2452018// (last visited in March 2019).

⁸ The old versions of “Minimum Standards” were asserted on 16 March 2011, resolution no 25/2011, available at https://www.tsu.ge/ge/juridical/axad_council_resolutions/2011/252011// (last visited in March 2019)

regulates various aspects of the relationship between a researcher and the University including the right to enrollment in third level education, the role of supervisor, terms of the entrance in the doctoral programme, termination of the status of a researcher, teaching and research components of a doctoral programme, individual learning and research plans of a PhD candidate, a dissertation and its submission, preliminary assessment of a dissertation, awarding a degree, scholarship schemes, the rules on presenting scientific articles for international peer-review and its' assessment standards, evaluation grid of the progress reports to be presented by a researcher, etc.

The Instruction on Elaboration of Doctoral Programmes⁹ was asserted earlier, -on 16 July 2009 (Resolution no 250) as revised on 16 March 2011 with the resolution no 26/2011 and defines the rules on development of the third level education programmes by various faculties of TSU, the procedures for their assertion as well as the tentative titles of the programmes and their maximum duration. Other relevant internal regulations include the Order no 05/03 adopted by the Head of TSU Quality Assurance Service on 7 March 2018 regulating a "Recommended Methodology of the Ratio of the Personnel Involved in Implementation of the Programmes"¹⁰ as well as the Order no 07/03 adopted by the Head of TSU Quality Assurance Service on 16 March 2018 asserting the compliance of the qualifications of the personnel involved in programme implementation with the learning outcomes planned under the taught and research components¹¹. Recently, Tbilisi State University established a new body titled as Interuniversity Dissertation Council, -composed of the Full and Associated Professors as well as of Chief and Leading Scientists of the research units of TSU, -in charge of crafting a final decision on granting a PhD degree after a dissertation is successfully defended before a jury composed of seven-members¹².

With the frequently changing legislative landscape in higher education field in Georgia and in TSU as well as the innovation brought by the interdisciplinary Doctoral programme in European Studies, the most challenging and disadvantageous issue became learning the "rules of the game" for both the administration and the first intake students that proceeded to the final defense in due time. Subsequent clarifications of the expectations for graduation in a centralized manner in the University attenuated these problems, still, lots of changes are coming.

Chapter 2. Mapping the assessment mechanism of the Doctoral-level learning outcomes in European Studies programme

Georgia has been a full Member of the Bologna process/ European Higher Education Area since 2005¹³. In 2010¹⁴ and through subsequent revisions in 2018¹⁵, the Georgian government, in particular the Minister of Education, Science, Sport and Culture of Georgia adopted a Qualifications Framework and a Learning Fields Classifier that spotlights the learning outcomes for eight degree-level. The Qualifications Framework -a document establishing broad enough expectation for each degree-level ensuring identification of where particular programs fit within these expectations -was adopted in compliance with the requirements of the European Qualifications Framework (EQF LLL) as well as European Higher Education Area Qualifications Framework (QF-EHEA). According to the National Center for Educational Quality Enhancement¹⁶ -an agency responsible to oversee and assess the implementation and quality assurance: "The document unites all the qualifications existing in Georgia, reflects the learning

and 16 July 2009, resolution no 249, available at https://www.tsu.ge/ge/juridical/axad_council_resolutions/2009/249/ (last visited in March 2019).

⁹ Available at https://www.tsu.ge/ge/juridical/axad_council_resolutions/2011/262011/.

¹⁰ Available at <https://www.tsu.ge/ge/juridical/orders/g4ynRcrnhhrv3KDrF/?p=1> (last visited in April 2019).

¹¹ Available at <https://www.tsu.ge/ge/juridical/orders/xjZLRyouzIDed3z9Q/?p=1> (last visited in April 2019).

¹² See Article 1 and Section 2 of Article 2 of the Bylaw of the Interuniversity Dissertation Council, available at https://www.tsu.ge/ge/juridical/axad_council_resolutions/2018acad/1162018kod/ (last visited in March 2019)

¹³ The Bologna Process, launched with the Bologna Declaration of 1999, is the main voluntary processes at European level and reflects a major effort to reform and restructure significantly the expectations and degree structures in order to create a harmonized common European higher Education Area. It is nowadays implemented in 48 states and defines the European Higher Education Area (EHEA). Available at <http://www.ehea.info/page-georgia> (last visited in March 2019).

¹⁴ Order no 120/n of the Minister of Education and Science of Georgia on Assertion of the Qualifications Framework, adopted on 10 April, 2019.

¹⁵ Order no 69/n of the Minister of Education, Science, Culture and Sports of Georgia on Assertion of the Qualifications Framework and Learning Fields Classifier, adopted on December 10, 2010.

¹⁶ The National Center for Educational Quality Enhancement is Legal Entity of Public law (LEPL) within the Ministry of Education and Science of Georgia, which was created by the Reorganization of LEPL - National Center for Accreditation on September 14, 2010 on the basis of the order N89/N of the Ministry of Education and Science of Georgia for the purpose to improve educational quality throughout the country.

outcomes of different levels of general, vocational and higher education. The National Qualification Framework establishes what knowledge, skills, and responsibilities should a person have for obtaining the document verifying the completion of the relevant cycle.”¹⁷

With the changes imposed upon Qualifications Framework, the cross-cutting learning outcomes elaborated originally in 2010 had been refined and instead of six descriptors (Knowledge, Using knowledge in practice, A skill to generate the analyses-based conclusions, Communications skill, Values)¹⁸, currently it maintains only three descriptors (Knowledge, Skills, Responsibility and autonomy)¹⁹ for each level of education. According to the descriptor of the “Level Eight” education which corresponds to a Doctoral degree, the category of Knowledge is proposed as “a knowledge based on the latest achievements of learning and /or activities that enable the use of existing knowledge or innovative methods, including in multidisciplinary or interdisciplinary context. Systemic and critical understanding of learning or activities.”²⁰ Furthermore, “The Skills” are defined as “Planning and implementation of a research in accordance with the principles of academic integrity; Developing new research or analytical methods and /or approaches that are oriented on creating new knowledge (at the standard level required for international peer-reviewed publications); Critical analysis, synthesis and assessment of new, complex and contradictory ideas and approaches resulting in the correct and effective decision-making (in research and /or innovation) for solving the complex problems. Ability to present and transmit new knowledge in interrelation with existing knowledge to the colleagues as well as to the general public. The Ability to participate in thematic discussions at local and international level.”²¹ Finally, the third descriptor which stands as “Responsibility and autonomy” is defined as “Implementing research projects and /or development-oriented measures based on the latest achievements in the academic and /or professional context, while respecting the principles of leadership, academic and /or professional integrity, as well as demonstrating innovation and independence.”²² As revealed, the National Qualifications Framework defines general skills and competencies expected of all doctoral recipients in Georgia and provides some guideline about the learning outcomes assessment.

The learning outcomes of the Doctoral programme in European Studies has been aligned with the requirements of the revised qualifications framework as well as with the aims of the programme itself. The aims of the programme one by one has been compared with each learning outcome of the teaching and learning components of the programme as a result of which, the special maps had been drawn. In contrast to 2014 the attention was paid not only to curriculum mapping and teaching methods, but also to the development of rubrics.

In particular, the goal of mainstreaming a systemic and comprehensive mechanism for assessment of the learning outcomes, a special plan and methodology has been developed as a component part of the interdisciplinary Doctoral programme in European Studies. Unlike the debates that it might be a mistake to look for “learning outcomes” instead of “research outcomes” on Doctoral level (dichotomy around the selection of a correct term)²³, it has never been subject of discussion that the main indicator of assessing a PhD program learning outcomes is a PhD dissertation. However, because a doctoral dissertation is presented in the final phase of the program (minimum years for completion - three, maximum amount of years - five), and besides, all accredited Georgian doctoral programmes have to operate within the realms of the read lines of existing valid legislation, it became important to propose the effective assessment mechanism of the results/learning outcomes of the teaching components²⁴ that stand beyond the dissertation, -subject of operationalization in a dynamic manner, throughout the course of the whole program²⁵. In addition to valid, reliable and transparent assessment, participation of all stakeholders was defined as an important feature of the programme. The key objective of assessing the learning outcomes was defined the improvement and upgrade of the programme, as well as the enhancement of the process aimed at tailoring the

¹⁷ Available at <https://eqe.ge/eng/static/787> (last visited in April 2019).

¹⁸ See Article 3.8 of the Annex 3 of the Order no 69/n of the Minister of Education, Science, Culture and Sports of Georgia on Assertion of the Qualifications Framework and Learning Fields Classifier, adopted on December 10, 2010.

¹⁹ See Annex 1 of the Order no 120/n of the Minister of Education and Science of Georgia on Assertion of the Qualifications Framework, adopted on 10 April, 2019.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Academic Council of the Institute for European Studies of Ivane Javakhsishvili Tbilisi State University, meeting minutes, 21.12.2018. Discussions at the Public Lecture organized at TSU by Dr. Alexander Hasgall, the Head of EUA Council for Doctoral Education, European University Association (EUA), 16 May 2019.

²⁴ Including two seminar papers as a small-scale research project not related to the dissertation.

²⁵ Decision of the Academic Council of the Institute for European Studies of Ivane Javakhsishvili Tbilisi State University, 1.03.2019.

academic and research process to the individual needs of the doctoral researchers.²⁶

That was the rationale that the twelve points learning outcomes assessment method, where an Academic Council/ Board composed of the staff involved in the Doctoral Programme plays a vital role -had been elaborated. It resembles the holistic approach demonstrating that each component offered to researcher semester-by-semester is done for a particular purpose.

To start with, immediately after completion of the first two semesters a researcher has to present before a special jury a revised, specified and upgraded research proposal, - a document described in previous chapter as an admission requirement to the doctoral programme. It is assumed that a collaboration with the assigned scientific supervisor, the offered taught courses and the interaction with other fellow researchers on various occasions (e.g. workshops, etc.) should provide necessary scaffolding to a PhD candidate enabling to demonstrate enough autonomous approach necessary for replacing the initial research plan with the upgraded content demonstrating higher standard in terms of essence and technical performance. The progress will be checked initially by an academic staff member in charge of providing the taught course during first two semesters where a Professor shall be looking at the degree of integration of learning outcomes of the offered courses in the updated research paper. At the last stage the paper will be evaluated jointly by an academic supervisor and the Board/academic council members, while the recommendations will be communicated to a PhD candidate for the review and consideration.

Learning outcomes of the courses that are offered during the first and subsequent semesters will be assessed through the direct evaluation methods, such as those prescribed under the syllabi for the midterm and final exams, as well as through specially elaborated quizzes drawn up for this particular purpose and administered occasionally by the academic personnel; This approach is assumed to be supportive to analyze the dynamics of the researchers' achievements, level of attainment of learning outcomes and the degree of overcoming the specific milestones deriving from the course goals. The share of the points given to a student in a quiz might not necessarily be allocated in the share of the final grade, as per decision of a Professor; However, it will serve as a significant indicator for the instructor to analyze the strengths and weaknesses revealed in the proposed course and to make it into compliance with the needs of a researcher. The results of the analysis as well as the dynamics of the progress of an individual researcher will be presented by the instructor of the course to the Board/Academic Council of the Doctoral programme by the end of each semester.

The learning outcomes of the mandatory courses "Academic Writing" as well as "Research Design and Methods of Social Inquiry" will be checked and assessed across a performance index available after a PhD candidate submits two small scale researches –the so-called seminar papers that are not composite parts of a dissertation. The next milestone will be considered to be accomplished if the separate chapters of a dissertation integrate the learning outcomes of those two courses revealing the quality necessary to recommend those for publication in a peer-reviewed scientific journals. The results will be analyzed and reviewed by the Board/Academic Council of the programme.

Checking the learning outcomes of the third mandatory course "Teaching Methods" will be ensured through analyzing the outputs and outcomes of various elements of Assistantship to Professor- another component of the programme. For elective courses, such as a. EU Law, b. European Economics, and c. Comparative Course on EU (Supranational) and UN (Universal) International Organization, the learning outcomes will be checked against the level of performance of one of the research components necessary to obtain the assigned ECTS. The research component (up to 2500 words) with the ratio of maximum 25 per cent of the overall grade was considered to stand as a good indicator to judge about the progress of a researcher. Here, a targeted benchmark is a grade - at least 81-90 points (B) out of maximum 100 among the 35 per cent of the researchers' cohort.

The specially elaborated student surveys focused on the interrelation of the goals of each study course with its learning outcomes, as well as on the correlation of the offered course with the learning outcomes of the programme, -is considered as an important indirect method of assessment. The questionnaire drafted to survey the employers of the graduates of the programme is allocated under the same category. The results of these surveys are subject to analyses by the Board/ Academic Council.

During the third and subsequent semesters of enrollment in the programme, the learning outcomes are checked against the quantity of peer-reviewed publications. It is being agreed that the simple accumulation of ECTS under the component of two mandatory seminar works cannot facilitate an evidence-based definition of the learning outcomes. The sole credible milestone under this component can be the acceptance of a scientific work for the international peer-reviewed journal. Participation in international/local scientific conferences or workshops and presenting the seminar papers or separate chapters of the dissertation, is assumed to be a valuable asset for the learning outcomes' assessment purposes.

²⁶ Ibid.

The mechanism of assessment of the learning outcomes for the component of Assistantship to Professor is a specially elaborated survey for the Academic Personnel regarding the degree of successful fulfillment of the pre-defined requirements by a researcher; It is being organized by the Institute's administration at an initial phase, while the results are submitted to the Board/Academic Council of the programme for further analyses and scrutiny.

And last, but the most important indicator or a key milestone to measure the Doctoral programme learning outcomes is a Dissertation. The targeted programme completion index, in other words the reasonably desired number of successful defenses from each cohort of doctoral candidates can only be a tentative figure; this is largely due to the absence of tangible control mechanisms over the external factors such as the availability of time and resources of a PhD candidate, which makes any prediction nonrealistic²⁷. Hence, the tentative index was indicated as maximum 30 per cent in each cohort. The relevant benchmark defined currently is a final assessment attained on a grading scale, which defines that at least 25 per cent of the defended PhD dissertations with a final minimum grade magna cum laude/very good (81-90 points, B out of 100 points maximum) -could be an indicator of a quality research and attainment of learning outcomes. For a technical visualization, the special map is drawn where each learning outcome of the programme is measured against the rubrics of the dissertation evaluation matrix, which contains ten criteria with maximum accumulated points one hundred possible to be allocated. In particular, this rubric sets that each Professor in a seven-member Dissertation-Defense-Council checks and evaluates: 1. The contribution of a PhD candidate in the development of the field, sub-field or/and interdisciplinary field. 2. The structure of a dissertation, the degree to which it sets an ideal condition for settling the research questions and attaining objectives. 3. Solution of the research goals and objectives. 4. Critical analyses and synthesis of the cited sources and actual data related to the research. 5. Technical organization of a dissertation including the citation technique. 6. Novelty, topicality and relevancy of a PhD dissertation. 7. The adequacy of choosing of scientific methods and its' application in the research process; Drawing conclusions and mapping research outputs via referencing the relevant sources, appropriate scientific literature and actual data. 8. The degree of targeted accentuation on the main problems outlined in a dissertation. 9. A structure of a presentation during the public defense, -the visual and conceptual aspects. 10. Adequacy of the proposed answers on the questions raised during the defense.

Conclusion

The experience revealed that the assessment is a complicated process that takes time, planning and dedication to build a correct strategy, which, as programme evolve, is to become a subject of constant revision. There is no doubt that it can be achieved only through a tailored-made approach. While a programme evaluation is a broad process, it cannot lead into a path of a strived and well-desired excellence if there is a gap in learning outcomes assessment. Meaningfully and properly done assessment of learning outcomes, i.e. well-defined purpose of the degree, correctly chosen milestones and assignments, as well as aligned degree requirements with the expected skills and competencies, can transform the imposed re/accreditation pressures into an opportunity for showcasing and experience-sharing across Higher Education Institutions. Eventually, it will make the degree programmes better and stronger, and most importantly, reinforce the PhD researchers to improve the levels of their achievements. So far, it makes predictable that during upcoming years the assessment mechanism, as elaborated for the Doctoral programme in European Studies at TSU, will foster not only a team spirit across the faculty, administration and researchers, but also will unfold the new ideas, promote greater clarity and forger sense of shared responsibility which overall means connecting assessment activity directly to the enhanced quality assurance -perhaps, the ultimate goal of this complicated exercise.

²⁷ Even though the programme is fulltime, 99 per cent of the PhD candidates of the programme are employed that forces them into using the "semester freezing" mechanism -which means temporarily halting the status of a researcher for an indefinite time.

ირაკლი მეგრელიშვილი

პირველი დემოკრატიული გარდაქმნები საქართველოში

აბსტრაქტი

სტატია მოიცავს საქართველოში განხორციელებულ პირველ დემოკრატიულ გარდაქმნებს, კერძოდ, 1918-1921 წლებს, როდესაც საქართველო არა მხოლოდ გამოეყო რუსეთის იმპერიას და გამოაცხადა დამოუკიდებლობა, არამედ პირველად მის ისტორიაში მოახდინა ფეოდალური სისტემისგან სრულად გათავისუფლება და თანამედროვე ევროპული ტიპის სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირება. სწორედ, ამ პერიოდში განხორციელდა დემოკრატიული რეფორმები სახელმწიფო, ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში, რაც წინამდებარე სტატიის კვლევის საგანია. ნაშრომში განვიხილავ ყველა მნიშვნელოვან დემოკრატიულ რეფორმას, რომელიც გახდა თანამედროვე საქართველოს ერთგვარი ლეგიტიმური საწინდარი.

საკვანძო სიტყვები: გარდაქმნები, ჟორდანია, სოციალ-დემოკრატია, პოლიტიკური, სეკულარიზმი

შესავალი

წინამდებარე კვლევითი სტატია წარმოადგენს აღწერილობით ნაშრომს, რომლის საგანია პირველი დემოკრატიული გარდაქმნები საქართველოში. ქვემოთ ჩვენ მოკლედ აღვწერთ ამ თემის აქტუალობას, ჩამოვყალიბებთ ძირითად კითხვებს და გავცემთ პასუხს თუ როდის და რა ფორმით განხორციელდა საქართველოში პირველად დემოკრატიული რეფორმები.

მიგვაჩნია, რომ არსებული საკითხი დღესდღეობით აქტუალური და რელევანტურია ისეთ განვითარებად ქვეყნებში, როგორც საქართველოა. ამ სახელმწიფოში სამოქალაქო საზოგადოებას, პოლიტიკურ ისტებლიშმენტს და უბრალო ხალხს ერთნაირად დიდი მისწრაფება გააჩნია მათი სამშობლო იხილონ მოდერნიზებული და თანამედროვე ევროპული ქვეყნების შესაბამისი სტანდარტებით. ჩვენი ზოგადი დაკვირვების შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ მედიასა და სოციალურ ქსელებში რეფორმები და მოდერნიზაცია თითქმის ყოველდღიური საუბრის თემაა. პოლიტიკური და საზოგადოებრივი დებატები მკაფიოდ აჩვენებს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია მოდერნიზაციის სურვილი და მისწრაფება, არსებობდეს განვითარებული ეკონომიკური, სამართლებრივი, პოლიტიკური, კულტურული და სამოქალაქო სფეროები. როგორც ჩანს, საქართველოს საბოლოო გზაა გახდეს ევროპის კავშირის წევრი და ევროპის იდეა, სწორედ, რომ ყველა რეფორმისა და ცვლილების გამამართლებელი ცნებაა. შესაბამისად, დისკუსია ყოველი ახალი კანონისა და რეფორმის შედეგების შესახებ კიდევ დიდხანს გაგრძელდება. ამიტომ ჩვენი კვლევის მთავარი ამოცანაა განვსაზღვროთ კვლევის ძირითად კითხვაზე პასუხი, რომელიც შემდეგნაირად შეიძლება: როდის დაიწყო პირველად საქართველოს დემოკრატიული გარდაქმნები, ვინ იყო მისი ლიდერი და რა კონკრეტული პროექტები განხორციელდა მისი მეთაურობით. შესაბამისად, უნდა დავადგინოთ, რა სახის პროექტები განხორციელდა პოლიტიკურ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში?

აქედან გამომდინარე, ჩვენი კვლევის ძირითადი ტექსტის დიდი ნაწილი დაეთმობა, სწორედ, ამ კითხვებზე პასუხის გაცემას, რაც დაგვეხმარება საქართველოში განხორციელებული დემოკრატიული გარდაქმნების მეცნიერული კუთხით გააზრებაში. ეს ყველაფერი კი საქართველოს პირველ დემოკრატიულ რესპუბლიკას უკავშირდება, რომელსაც ადგილი ჰქონდა 1918-1921 წლებში. ამ პერიოდში განხორციელდა, სწორედ, პირველი დემოკრატიული გარდაქმნები, რომელსაც სათავეში მსოფლიოში პირველად არჩეული სოციალ-დემოკრატიული მთავრობა ხელმძღვანელობდა. დრის ეს მონაკვეთი ძალიან

მოკლე ხანს გაგრძელდა, მაგრამ ქართული პოლიტიკური და ეკონომიკური ელიტა ნოე ჟორდანიას ხელმძღვანელობით აღვსილი იყო ევროპული იდეებითა და გარკვეულ წილად მოახერხეს საქართველოს მოდერნიზება ევროპული ტენდენციების მიხედვით. ეს **გარდაქმნები შეეხო ყველას დაწყებული ხელისუფლებიდან დამთავრებული სახელმწიფოს უბრალო წევრებით**. სამწუხაროა, რომ ყოველივე ეს შეაჩერა მორიგმა რუსულმა ოკუპაციამ, რეპრესიებმა და ათასობით გონება გახსნილი ადამიანების დახვრეტამ, რამაც საქართველო მთლიანად ჩამოაცილა დასავლური განვითარების გზას.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, კვლევითი სტატია დაფუძნებული იქნება ერთი ქვეყნის მაგალითზე. კვლევის ფარგლებში ჩვენ მოვიძიებთ თითქმის ყველა არსებულ ლიტერატურას, კვლევასა და ნაშრომს, რაც კი აღნიშნულ საკითხს ეხება. დავამუშავებთ და ვეცდებით გავცეთ პასუხი ჩვენ მთავარ კითხვას.

კვლევის საგნის შესასწავლად მეთოდოლოგიის სახით ჩვენ გამოვიყენებთ ყველა შესაბამის წიგნს, პუბლიკაციას, გამოსვლებს, განცხადებებს, სტატიებს, ინტერვიუებს და სტატისტიკურ მონაცემებს. კვლევის ანალიზის მიზნით ჩვენ ასევე გამოვიყენებთ ინტერნეტში არსებულ სამეცნიერო ლიტერატურას. დავამუშავებთ მასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რომელიც ეფუძნება შესაბამის წყაროებსა და სამეცნიერო ლიტერატურას.

ვიმედოვნებთ, რომ მოძიებული ბიბლიოგრაფია და ზოგადი კვლევა მოგვცემს შესაძლებლობას ჩვენი თეზისი საინტერესო იყოს, როგორც ქართველი, ასევე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის და არა მხოლოდ სამეცნიერო საზოგადოებისთვის, არამედ პოლიტიკური და ისტორიული საკითხებით დაინტერესებული სტუდენტების და სხვა მკითხველებისთვის.

პირველი დემოკრატიული გარდაქმნების ლიდერი

მე-20 საუკუნის პირველი მეოთხედის საქართველოში პოლიტიკური აქტივისტებისა და ელიტის უმრავლესობას სოციალ-დემოკრატები შეადგენდნენ. ესენი იყვნენ ნოე ჟორდანია, ნოე რამიშვილი, აკაკი ჩხენკელი, სილიბისტრო (სილვა) ჯიბლაძე, ისიდორე რამიშვილი, კარლო ჩხეიძე, ევგენი გეგეჭკორი, გრიგოლ ლორთქიფანიძე, ნიკოლოზ ჩხეიძე, ნოე ხომერიკი, სეით დევდარიანი, ბენია ჩხიკვიშვილი და სხვ. მათგან ბევრზე შეიძლება საინტერესო კვლევის ჩატარება, თუმცა ამჯერად ჩვენ გამოვიყავით მათგან ერთ-ერთი ლიდერი - პრაქტიკული და ინტელექტუალური ასპექტებით, რომელიც იმ დროის საქართველოს პოლიტიკური ელიტის უდაო ლიდერი იყო. ეს არის ნოე ჟორდანია (1868-1953). ის იყო თეორეტიკოსი, ინტელექტუალი, პუბლიცისტი, მწერალი და ამავე დროს პრაქტიკოსი საერთაშორისო მასშტაბის პოლიტიკოსი. ქართველი სოციალ-დემოკრატების შეკავშირება, მმართველ პოლიტიკურ ძალად გადაქცევა, საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადება და შემდგომი სამწლიანი მართვა, ისევე როგორც 1921 წლის რუსეთის მიერ ოკუპაციის დროს მარცხი, სწორედ, მისი პასუხისმგებლობაა, როგორც ლიდერის. კვლევის მიზანსაც, სწორედ, მისი მოღვაწეობის და შეხედულებების შესწავლა წარმოადგენს, როგორც სოციალ-დემოკრატიული ტალღის - საქართველოში პირველი დემოკრატიული გარდაქმნების ავტორის. ქვემოთ ჩვენ გავაანალიზებთ მის პოლიტიკურ შეხედულებებს და მის კონკრეტულ ნაბიჯებს სახელმწიფოს სამსახურში.

გურული აზნაურის ოჯახში დაბადებული, წინაპრებით იტალიური წარმოშობის ნოე ჟორდანიამ დაწყებითი განათლება ჯერ ლანჩხუთის სკოლაში, შემდეგ თბილისის სასულიერო გიმნაზიაში მიიღო. იმის მიუხედავად, რომ მშობლებს დიდი იმედი ჰქონდათ შვილი მღვდელი გამოვიდოდა, თავიდანვე ათეისტური განწყობებით მყოფი ნოე სემინარიაში აკრძალულ ქართულ და რუსულ ლიტერატურას კითხულობდა. ეცნობოდა „ხალხოსნურ“ შეხედულებებს რევოლუციის შესახებ, რაც აინტერესებდა, მაგრამ მის განხორციელებაში ეჭვი ეპარებოდა. საბოლოოდ მისი პოლიტიკური შეხედულებები ჩამოყალიბდა ვარშავაში 1892 წლიდან, სადაც სასწავლებლად წასული გაეცნო ერთის მხრივ მარქსის მოძღვრებას, ხოლო მეორეს მხრივ პოლონელი ხალხის მოძრაობას ავტონომიისათვის, რამაც განაპირობა მისი რუსული „ხალხოსნობის“ იდეებიდან სამუდამოდ ევროპულ სოციალ-დემოკრატიაზე გადასვლა, რომელიც სოციალიზმის გარდა ნაციონალისტურ იდეებსაც ეფუძნებოდა. მისი თქმით, რუსული ხალხოსნობა რეაქციონური იყო და ხალხს ბარბასობისკენ წაიყვანდა, ხოლო ევროპული სოციალ-დემოკრატია მშრომელი კლასის გათვითცნობიერებას და პოლიტიკურ ასპარეზზე გამოყვანას ისახავდა მიზნად. ყველა სიახლეს, რასაც ეცნობოდა ჟორდანია ვარშავაში, მათ შორის ლიტერატურას, აგზავნიდა საქართველოში. ხოლო როდესაც 1892 წლის ბოლოს საქართველოში დაბრუნდა, ის უკვე სხვა სოციალისტებთან ერთად ჩაება პოლიტიკურ

მოძრაობაში, რომელიც ეგნატე ნინოშვილის გარშემო იყრიდა თავს. მათ მოაწყვეს საქართველოში პირველი მარქსისტული შეკრება, სადაც განსხვავებული შეხედულებების და ერთმანეთთან შეუთანხმებლობის გამო, ნოე ჟორდანიას მიანდეს პირველი სამოქმედო პროგრამის შედგენა. ჟორდანიამ თავისი მსოფლმხედველობით და მიღებული განათლებით იხელმძღვანელა, რის გამოც პროგრამა იყო როგორც სოციალისტური, ასევე ნაციონალისტური (ჟორდანია, 1990).

ამას მოჰყვა ზემოთ ნახსენები მესამე დასის დაარსება და პოლიტიკურ ასპარეზზე გამოსვლა, რის გამოც ნოეს როგორც პროგრამის ავტორს დაკავება დაემუქრა და ჟენევაში გაემგზავრა. სწორედ, აქ დაუახლოვდა გ. პლენანოვს და სხვა მეცნიერულ-სოციალისტებს. ხოლო შემდეგ საფრანგეთში და გერმანიაში ცხოვრებისას დაუმეგობრდა კ. კაუცკის. პარალელურად იგი დადიოდა დასავლეთ ევროპის სოფლებში და იკვლევდა გლეხების ცხოვრებას (ჟორდანია, 1990).

ნოე ჟორდანიამ ამავე პერიოდში დაიწყო პუბლიკაციების წერა მარქსისტულ-სოციალისტურ იდეებზე. სამშობლოში დაბრუნებამდე, მან ცოტა ხნით ინგლისშიც იცხოვრა, რის შემდეგაც 1897 წელს დაბრუნდა საქართველოში, სადაც გახდა გაზეთი „კვალის“ რედაქტორი (გურული, 1999). ამ გზით იგი არალეგალურ პროკლამაციებსაც ამზადებდა და ავრცელებდა. ხოლო საპირველმანისო გამოსვლების და გურიის გლეხთა მოძრაობის გამო, 1901-1902 წლებში ნოე ორჯერ დააკავეს, შემდეგ დროებით გამოუშვეს, განჯაში გადაასახლეს და ხელმეორედ დაკავების ბრძანების გამო, ინგლისში მოასწრო გაქცევა. მისი ციხეში ყოფნის დროს მოხდა, სწორედ, ქართული და ყველა კავკასიური სოციალ-დემოკრატიული ორგანიზაციის შეერთება რსდმპ-ში, რასაც იგი უარყოფითად შეხვდა (ჟორდანია, 1990). არადა, როგორც ს. ფ. ჯონსი წერს, როდესაც ჟორდანია დასავლეთ ევროპაში იყო მას თანასწორ კამათში შეეძლო ყოფნა ისეთ თეორეტიკოსებთან, როგორებიც იყვნენ კარლ კაუცკი, ედუარდ ბერნსტაინი, გიორგი პლენანოვი და ვლადიმერ ლენინი. მის ნაშრომებში გამოთქმული რწმენა საპარლამენტო მონაწილეობაზე, ლეგალურ მუშაობაზე, პლურალიზმსა და პარტიის შიგნით დეცენტრალიზაციაზე მხოლოდ მისი ტაქტიკური საკითხები კი არ იყო, არამედ იდეური კურსი და პოლიტიკური რწმენა, რომლითაც იგი საქართველოს დემოკრატიულ ევროპასთან ერთად არსებობაში ხედავდა (ჯონსი, 2007). ნოე ჟორდანიას ბიოგრაფიის, მისი მოღვაწეობის, პუბლიკაციების, შრომების შესწავლის შემდეგ ვხედავთ, რომ ის მთელი თავისი ცხოვრებით იყო მოდერნიზაციისა და ევროპული იდეის მატარებელი. იგი ქადაგებდა ინდივიდის, ერთა თავისუფლებას და მათ თანასწორობას. მისწრაფოდა პროგრესისკენ და ბრძოლას უცხადებდა დრომოჭმულ, რეაქციონერულ და ფსევდო ღირებულებებს, რომელიც მიმართული იყო ადამიანების იდეოლოგიური მართვისკენ. მისი სოციალისტური შეხედულებები გამონვეული იყო მშრომელი ხალხის უფლებების დაცვის მოტივით, უსამართლო ჩაგვრის წინააღმდეგ და დაბალი ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების სურვილით. ამიტომ იგი ჯერ კლასობრივი დამოუკიდებლობის საკითხს ანიჭებდა უპირატესობას, ხოლო შემდეგ ეროვნულს, რადგან თვლიდა, რომ უკლასო საზოგადოების ეროვნული თვითგამორკვევის პროცესი გარდაუვალი და შეუქცევადი უსისხლო პროცესი იქნებოდა, რაც ერებს მოუტანდა დამოუკიდებლობას და თანასწორობას.

1905 წლის რევოლუციის დროს ჟორდანია ყალბი პასპორტით დაბრუნდა საქართველოში. ეს ის პერიოდი, როდესაც ბოლშევიკები და მენშევიკები ერთმანეთს გაემიჯნენ. მან მონაწილეობა მიიღო სოციალისტურ ორგანიზაციებში ბოლშევიკების დამარცხებაში და ითავა რედაქტორობა გაზეთებისა „სოციალ-დემოკრატი“, „სხივი“, „განთიადი“ და „ელვა“. იგი არჩეული იქნა რუსეთის პირველ სათათბიროში, სადაც სათავეში ჩაუდგა სოციალ-დემოკრატიულ ფრაქციას. ეს სათათბირო მალევე დაითხოვეს, მაგრამ ნოე ჟორდანიამ მოახერხა შემდგომ სათათბიროებში თავისი კადრები გაეყვანა. პოლიტიკური მოღვაწეობის გამო იგი მცირე ხნით კიდევ ორჯერ დააკავეს, ვიდრე 1913 წლის საყოველთაო ამნისტია არ შეეხო. 1917 წლიდან ჟორდანია მომხრე იყო საქართველოს დამოუკიდებლობის, ოღონდ ისე, რომ რუსეთს დალატად არ ჩაეთვალა და რეპრესიები არ დაეწყო. საკითხი გაამარტივა რუსეთში ბოლშევიკურმა რევოლუციამ და ოსმალეთის შესაძლო ოკუპაციამ, რამაც პრაქტიკულად გამართლებული გახდა 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადება. ჟორდანია გახდა ჯერ დროებითი პარლამენტის, შემდეგ მთავრობის მეთაური (ჟორდანია, 1990).

1919 წელს ჩატარებული საყოველთაო არჩევნების დროს, პროპორციულ სისტემაზე დამყარებულ დამფუძნებელი კრების არჩევნებში მისმა პარტიამ 130 ადგილზე, 102 დეპუტატი გაიყვანა. მოხერხდა რუსეთის და სხვა თავისუფალი ქვეყნებისგან დამოუკიდებლობის ცნობა. თავად კი, მთავრობის მეთაურობა შეინარჩუნა. მის მიერ განხორციელებულ რეფორმებს, როგორც პირველ დემოკრატიულ გარდაქმნებს ქვემოთ განვიხილავთ. მანამდე კი უნდა ითქვას, რომ ამ ხნის განმავლობაში ქართულმა არმიამ ორჯერ მოიგერია რუსული არმიის სამხედრო აგრესია 1918 წლის იანვარში და 1920 წლის აპრილში. ანა-

რმა თავდაცვითი ომი სომხეთთან 1918 წლის დეკემბერში. ბოლშევიკების ნაქეზებით ამბოხსაც გაუმკლავდნენ აფხაზეთში, მაგრამ 1921 წელს საბოლოოდ დამარცხდნენ რუსეთის მეთერთმეტე არმიასთან, რის შემდეგაც ემიგრაციაში წავიდა მთავრობის სხვა წევრებთან ერთად (ჟორდანიას, 1990) და პარიზში, სტალინის სიკვდილამდე რამდენიმე თვით ადრე გარდაიცვალა.

პირველი დემოკრატიული გარდაქმნების მომზადება

1918 წლის 24 ივნისს ნოე ჟორდანიამ ეროვნული საბჭო დატოვა, იგი კარლო ჩხეიძემ ჩაანაცვლა, ხოლო თვითონ მთავრობის მეთაური გახდა. 8 ოქტომბერს საქართველოს ეროვნულ საბჭოს პარლამენტი ეწოდა (გურული, 1999). საქართველოს სახელმწიფოებრიობის ფორმირების პოლიტიკური ინსტიტუტების მოწყობის პროგრამა ნოე ჟორდანიამ წარადგინა. 1918 წლის აგვისტოს სდმპ კრებაზე მან განაცხადა, რომ ირჩევენ ევროპული ტიპის სოციალიზმის მოდელს და აღიარებდა, რომ კაპიტალისტურ სტადიას ვერ გადაახტებოდნენ. ხოლო, ნაადრევი სოციალისტური ექსპერიმენტი მოიტანდა არა სოციალურ თავისუფლებას, არამედ სოციალურ რეაქციას, საზოგადოებრივი სიმდიდრის განადგურებას, სახალხო მეურნეობის მოშლას. ის აღიარებდა, საქართველოს როგორც ბურჟუაზიულ სახელმწიფოს, სადაც უნდა მომხდარიყო კერძო ინიციატივის ნახალისება და საწარმოო ძალთა განვითარება. ჟორდანიას მიაჩნდა, რომ მისი პარტიის პროგრამა მინიმუმ იყო დემოკრატიის დამკვიდრება, ხოლო მაქსიმუმ სოციალიზმი. მან გაანალიზა, რომ სოციალიზმის დანერგვა, მით უფრო, სწრაფი და ხისტი მეთოდებით ეკონომიკას განადგურებდა. ამიტომ აქცენტი დემოკრატიული ინსტიტუტების გამყარებაზე გააკეთა (ვაშაყმაძე, 2014).

უფრო დეტალურად რომ ჩავუღრმავდეთ როგორი რეალიზება ჰპოვა ქართველი სოციალ-დემოკრატების ხედვებმა და რა სახის დემოკრატიული გარდაქმნები განხორციელდა მათი მეშვეობით, სათითაოდ განვიხილოთ რეფორმები პოლიტიკურ და სოციალურ სფეროებში.

დემოკრატიული გარდაქმნები პოლიტიკურ სისტემაში

პოლიტიკური სისტემის რეფორმები ნოე ჟორდანიამ მოამზადა პროგრამა სახელწოდებით „სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს ორგანიზაცია“. ეს ემყარებოდა დასავლეთ ევროპის დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილებათა ანალიზს. ის ამ გამოცდილებიდან საქართველოსთვის შესაფერისს არჩევდა და ქართულ სინამდვილესთან მისაღებს ეძებდა. პოლიტიკური სისტემის ახალ ფორმაზე ნოე ჟორდანიას საქართველოს დამოუკიდებლობამდე დიდი ხნით ადრე ფიქრობდა და ყველაზე მისაღებად დემოკრატიული რესპუბლიკა მიაჩნდა. სწორედ, ასე განისაზღვრა ის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტით და შესაბამისად მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის შინაარსიც. ქართული სოციალ-დემოკრატია, მართალია, გარკვეული პერიოდი რუსეთის მენშევიკური ფრთის ერთობას წარმოადგენდა, მაგრამ ქართველი ლიდერების პლათფორმა მთლიანად დასავლეთ ევროპის რელსებზე და დემოკრატიულ იდეებზე იდგა. მაგალითად, ნოე ჟორდანიას ინიციატივით მოხდა საქართველოს ეროვნული ყრილობის მოწვევა, რომელმაც განსაზღვრა საქართველოს მომავალი ბედი. იგი ამავე პერიოდში საქართველოს მუშათა, ჯარისკაცთა და გლეხთა დეპუტატების საბჭოს სამხარეო ცენტრის თავმჯდომარეც იყო და შეეძლო მხოლოდ მათი ყრილობის მოწვევით გამოეცხადებოდა საქართველოს დამოუკიდებლობა ან განესაზღვრა ქვეყნის ბედი. მაგრამ ეს იქნებოდა ბოლშევიკური მეთოდი და ერს კლასებად გახლეჩდა. ამიტომ მან ეროვნულ ყრილობაში მოიწვია ინტელიგენცია, თავადაზნაურობა, ბურჟუაზია და სხვა პოლიტიკური, მისგან რადიკალურად განსხვავებული შეხედულებების პარტიებიც კი. ყრილობაზე წარმოდგენილი იყო 324 დელეგატი გადამწყვეტი ხმით და 19 დელეგატი სათათბირო ხმით. პოლიტიკურ პარტიებს წარმოადგენდა 67 დელეგატი, მუშათა და ჯარისკაცთა საბჭოებს - 15, ქალაქთა თვითმმართველობებს - 33, საგუბერნიო, სამაზრო და სათემო აღმასრულებელ კომიტეტს - 89, ქართულ ჯარს - 20, კოოპერატივებს - 8, მასწავლებელთა კავშირს - 9, პრესას - 9, კულტურულ-საგანმანათლებლო დაწესებულებებს - 35, ვაჭრობა-მრეწველობას და ბანკებს - 26, თავადაზნაურობას - 20, ემიგრანტებს - 6, საქართველოს ეკლესიას - 1, კათოლიკეებს და მაჰმადიანებს - 7, ებრაელებს - 3, აფხაზეთის დელეგაციას - 2 და სხვადასხვა დაწესებულებებს - 8. მიუხედავად იმისა, რომ ყრილობა რუსეთის თებერვლის რევოლუციის შემდეგ იკრიბებოდა, როგორც ვხედავთ მუშათა კლასი ამჟამად უპირატესობაში არ იმყოფებოდა და მასში

მეტნაკლები თანაფარდობით იყო საქართველოს ყველა სოციალური ფენა. ამით ყოველგვარი კლასთა შორისი კონფრონტაცია მოისპო და იგი მთელი ქართველი ხალხის წარმომადგენელი გახდა. ყრილობის წევრები ერთხმად იყვნენ შეთანხმებული ქვეყნის მომავალი მმართველობის ფორმაზე - დემოკრატიულ რესპუბლიკაზე, რომლის ძირითადი პრინციპი ხალხის პოლიტიკურ თვითმმართველობას უნდა დაფუძნებოდა. შესაბამისად, ძალაუფლება უნდა განაწილებულიყო ცენტრსა და პერიფერიებს შორის, სადაც ხალხი აირჩევდა დეპუტატებს, აღმასრულებელ ორგანოებს, ადმინისტრატორებს, მოსამართლეებს და სხვ. (გურული, 1999).

ყრილობაზე გადაწყდა, რომ თავდაპირველად უნდა შექმნილიყო საკანონმდებლო ორგანო, რომელიც დააკომპლექტებდა მთავრობას. ეს უნდა ყოფილიყო ერთპალატიანი პარლამენტი ეფექტური საკანონმდებლო მუშაობისთვის და ორ წლიანი სამანდატო ვადით. ამიტომ განისაზღვრა **საარჩევნო სისტემა**, რომელიც უნდა ყოფილიყო საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მიეცა ყველა სრულწლოვანს (20 წლის) მოქალაქეს განურჩევლად სქესისა, ეროვნების და სარწმუნოებისა (არსენიძე, 2014). ამ კანონით პირველი საპარლამენტო არჩევნები იგივე „დამფუძნებელი კრების“ არჩევნები 1919 წლის 14-16 თებერვალს ჩატარდა. ეს იყო უპრეცედენტო მოვლენა საქართველოს ისტორიაში. ქართველ ხალხს პირველად მიეცა შესაძლებლობა საკუთარი დამოუკიდებელი სახელმწიფოს საკანონმდებლო არჩევნებში მიეღო მონაწილეობა. წინასაარჩევნო კამპანიაში საკმაოდ მრავალრიცხოვანი პარტიული სპექტრი მონაწილეობდა. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ბოლშევიკურ პარტიასაც კი ჰქონდა, მაგრამ მათ არჩევნებს ბოიკოტი გამოუცხადეს (ჭუმბურიძე, 2011). სულ 15 პოლიტიკური პარტია დარეგისტრირდა, ხოლო ამომრჩევლების რაოდენობა 1,024,682 შეადგენდა. მონაწილეობა 60%-მა მიიღო ანუ 618,675, რაც უდაოდ კარგი შედეგია იმ დროის პოლიტიკური კულტურის გათვალისწინებით. პირველ ადგილზე დიდი უპირატესობით „საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია“ გავიდა და 130 ადგილიდან 102 მანდატი მოიპოვა. მან 473,638 ხმა მიიღო. მეორეზე „საქართველოს სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტია“ 9 მანდატით და 43,649 ხმით. მესამეზე - „საქართველოს ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია“ 8 მანდატით და 32,475 ხმით. მეოთხეზე „საქართველოს სოციალისტ-რევოლუციონერთა პარტია“ 6 მანდატით. შემდეგ პარტია „დაშნაკცუთიუნ“ 3 მანდატით. ხოლო ბოლოს „საქართველოს ეროვნული პარტია“ 2 მანდატი (საქართველოს ეროვნული არქივი, 2014). თავისი ორწლიანი მოღვაწეობის მანძილზე ასამბლეამ მიიღო კონსტიტუცია და 126 კანონი, კერძოდ, მოქალაქეობის, ადგილობრივი არჩევნების, ქვეყნის თავდაცვის, სოფლის მეურნეობის, სამართლებრივი სისტემის, ეთნიკური უმცირესობებისათვის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ღონისძიებების შესახებ, საჯარო განათლების ეროვნული სისტემისა და სხვა კანონები ფისკალური თუ მონეტარული პოლიტიკის შესახებ, ასევე საქართველოს რკინიგზის, ვაჭრობის, შიდა პროდუქტის შესახებ და სხვა. (ლოსაბერიძე, 1998).

დემოკრატიული გარდაქმნების გვირგვინს წარმოადგენს საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ შედგენილი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის **კონსტიტუცია**, რომელიც რუსეთის მიერ ოკუპაციამდე მხოლოდ ოთხი დღით ადრე 1921 წლის 21 თებერვალს შევიდა ძალაში. ის გადმოსცემდა იმ სახელმწიფოებრობის ორგანიზაციის შინაარსს, რომელიც სოციალ-დემოკრატების ფარგლებში ფუნქციონირებდა და გამოხატავდა მის რაობას. მიუხედავად იმისა, რომ ქართული სახელმწიფოების სამი ათასწლეულის არსებობებისა ის მუდამ აბსოლუტურ მონარქიას წარმოადგენდა და პირველად დამყარდა რესპუბლიკური მმართველობა, მას ამ კუთხით იდეალურად ჰქონდა განაწილებული ძალაუფლება სამ შტოში. ეს იყო **საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო** (ინასარიძე, 1984).

უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია წარმოადგენდა ნაზავს ფრანგული ტიპის საპარლამენტო დემოკრატიული რესპუბლიკისა და შვეიცარიული ტიპის პირდაპირი დემოკრატიის პრინციპების (მაცაბერიძე, 2008). კონსტიტუციაზე მუშაობა 1918 წლის ივნისში დაიწყო, იგი რეგულარულად იხილებოდა საკანონმდებლო ორგანოში და საბოლოოდ 1921 წლის 21 თებერვალს იქნა მიღებული. ეს ბევრ სირთულესთან იყო დაკავშირებული. ერთი, რომ არ არსებობდა არანაირი საბაზისო გარემოება და მეორე, არც ქართულ ენაზე შესამაბისი ტერმინოლოგია არ იყო. მასზე მუშაობა ფაქტიურად ცარიელი ფურცლიდან დაიწყო (ვადაჭკორია, 2001). ნოე ჟორდანიას თქმით, ეს სამი შტო იყო, სწორედ, რისი მეშვეობითაც ხალხის მმართველობა უნდა განხორციელებულიყო. მას მიაჩნდა, რომ **საკანონმდებლო ორგანო** უნდა ყოფილიყო ხალხის მიერ ისეთი მექანიზმით შეზღუდული, როგორცაა რეფერენდუმი. ამას ერთი საფრთხე ექნებოდა. შეიძლებოდა ხალხის არჩევანს შეეფერხებინა პარლამენტის მიერ შემუშავებული პროგრესული კანონპროექტები. ამიტომ რეფერენდუმები უნდა ჩატარებულიყო მხოლოდ იმ საკითხებზე, რომელიც უშუალოდ მათ ჯობს შეეხებოდა. ესენია გადასახადები, ფულის სისტემა, სავაჭრო ხელშეკრულებები და სხვ. რაც შეეხება **აღმასრულებელ ორგანოს**, ის ნოე ჟორდანიას ადმინისტრა-

ტორებად მიაჩნდა. ისინი არა ბატონები, არამედ ხალხის მსახურები უნდა ყოფილიყვნენ და ეკისრებოდათ ისეთი ბრძანებების შესრულება, რომელსაც შეიძლება შინაგანად არც ეთანხმებოდნენ. მათ არ უნდა ჰქონოდათ არანაირი პრეროგატივები და უნდა დამორჩილებულიყვნენ ჩვეულებრივ სისხლის სამართლის და სამოქალაქო კანონებს. და ბოლოს, **სასამართლო სისტემა** ერთგვარ ჩაგრულთა ორგანოდ მიაჩნდა ნოე ჟორდანიას. იგი აუცილებლად უნდა ყოფილიყო გამიჯნული აღმასრულებელი ორგანოსგან. ამის ერთერთი გზა იქნებოდა მოსამართლეების არჩევითობის სისტემის დანერგვა ხალხის მიერ და ისიც გარკვეული ვადით. ხალხს უფლება უნდა ჰქონოდა გაენვია უკან არჩეული მოსამართლე. თუ ადრე სასამართლო საქმეებს ის აწარმოებდა, ვისაც ფული ჰქონდა, ამიერიდან უნდა მომხდარიყო სასამართლოს წარმოების დაფინანსება იმ კუთხით, რომ ღარიბ მოსახლეობასაც შეეძლებოდა თამამად საჩივრების შეტანა (ჟორდანიას, 1918). შესაბამისად **სასამართლო სისტემის** რეფორმით პირველად საქართველოს ისტორიაში დაისვა საკითხი სასამართლო სისტემის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანისა. ამოსავალი წერტილი ძალაუფლების ცენტრსა და ხალხს შორის განაწილება უნდა ყოფილიყო. ქართველი სოციალ-დემოკრატები შვეიცარიის ერთ-ერთი კანტონის - ბერნის 1893 წლის კონსტიტუციას დაეყრდნენ, რომლის მიხედვითაც ხალხი რწმუნებულების მეშვეობით გარკვეული ვადით ირჩევდა სამოქალაქო და სისხლის სამართლის მოსამართლეებს, რომლებიც საქმეებს **ნაფიცი მსაჯულეების** თანდასწრებით განიხილავდნენ. ამას გარდა უნდა ყოფილიყო უმაღლესი სასამართლო, რომელსაც თვალყური უნდა ედევნებინა ყველა სასამართლოსთვის და განეხილა განსაკუთრებული და საკაცაციო საქმეები. რეალურ პრობლემას ქმნიდა ის, რომ საქართველოში კვალიფიციური შესაბამისი კადრები არ არსებობდა და მსგავსი სისტემა ნულიდან უნდა შექმნილიყო, რადგან რუსული იმპერიის სასამართლო სისტემა ძალიან შორს იდგა მოდერნიზებული თავისუფალი ქვეყნის სასამართლოებისგან. ამიტომ ამ მიზნის მისაღწევად, 1918 წელს მიიღეს კანონი, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრა მომრიგებელ მოსამართლეთა თანამდებობები, მისი არჩევის წესი ქალაქებისა და მაზრების მიხედვით და მოსამართლეთა ფუნქციები და მოვალეობები. ხოლო 1919 წელს შეიმუშავეს კანონი, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრა ვეჭილობის (ადვოკატის) უფლება და ნაფიც ვეჭილთა საბჭოს არჩევის წესი. ხოლო იმავე წელს შეიქმნა „სენატი“, რომელიც სასამართლოების საქმიანობის მონეტორინგების და კანონიერების დაცვის მარეგულირებელ ინსტანციად იქნა მიჩნეული, რაც შინაარსობრივად უმაღლესი სასამართლოს ანალოგი იყო. მისი პირველ თავმჯდომარედ დამფუძნებელმა კრებამ ნაფიცი ვეჭილი დავით ხელთუფლიშვილი დაამტკიცა. ხოლო ორგანიზაციული საკითხების მოგვარება იუსტიციის სამინისტროს დაევალა, რომელიც რეფორმის დასრულების შემდეგ სენატისგან უფლება-მოვალეობებით გამიჯნული იქნებოდა (ვადაჭკორია, 2001). რაც შეეხება ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტს, ის შედგებოდა ყველა სწრულწლოვანი მოქალაქისგან განურჩევლად მისი განათლებისა და სპეციალობისა, რომლებიც ადგენდნენ ბრალდებული დამნაშავე იყო თუ არა. ხოლო მათი განაჩენის თანახმად, შესაფერის სასჯელს მოსამართლე განსაზღვრავდა. სასამართლოს გარეშე მოქალაქის დაკავება, ციხეში ჩასმა და დაჯარიმება აიკრძალა, როგორც იარაღი ადამიანთა დამონების და დამორჩილების (არსენიძე, 2014). როგორც ვხედავთ, მიუხედავად სასამართლო საკონომდებლო ბაზის არ არსებობის და კადრების სიმწირისა, სოციალ-დემოკრატებმა სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემის მოდერნიზაციის კუთხით მტკიცე ნაბიჯი გადადგეს.

ნოე ჟორდანიას მოხსენება „სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფო ორგანიზაცია“ სწორედ, კონსტიტუციაზე მუშაობის და ქვეყნის მართვის შინაარსზე სცემს პასუხს. მისი თქმით, ყველა სახელმწიფო იმ კლასის ინტერესებს გამოხატავს, ვინც ხელისუფლების სათავეშია. ეს შეიძლება ყოფილიყო თავადაზნაურობა, ბურჟუაზია და სხვა. ამ შემთხვევაში სახეზე გვაქვს სოციალ-დემოკრატია, რომელსაც პირველ რიგში ღარიბი ფენის ინტერესები უნდა დაეცვა, მაგრამ არა სხვა ფენების დაპირისპირების ხარჯზე, არამედ მათთან თანაცხოვრებით. უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, საქართველოს ძირითად საძირკველს შეადგენდნენ გლეხები, მუშები და ნვრილი ბურჟუაზია. ამიტომ ჟორდანიას თქმით, ერთადერთი სახელმწიფოს ფორმა, რომელიც ამ თანაცხოვრებას უმტკივნეულოდ უზრუნველყოფდა, იქნებოდა მხოლოდ რესპუბლიკური მმართველობა. თავის მხრივ იგი რესპუბლიკის სამ სახეობას გამოჰყოფდა. ესაა **პარლამენტარული, სოციალური და დემოკრატიული**. პარლამენტარულში გულისხმობდა **კონსტიტუციური მონარქიას**, სადაც მეფეს, მისი აზრით, დეკორაციის ფუნქცია აქვს. ეს წყობა ძირითადად ბურჟუაზიის ინტერესებს გამოხატავს და ხალხის ნება ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობები იგნორირებულია. ფაქტიურად, გამოდის, რომ აბსოლუტური მონარქის როლს ძლიერი პარლამენტი და ბიუროკრატია ითავსებს, რითაც უზრუნველყოფილია ბიუროკრატთა ძალაუფლების გახანგრძლივება. **სოციალური რესპუბლიკის** ფორმა კი კერძო საკუთრებას გამოორიცხავს. ვინაიდან ქართველი დემოკრატები ესეთ რადიკალურ ნაბიჯზე არ ნავიდოდნენ, მიაჩნდათ, რომ **დემოკრატიუ-**

ლი რესპუბლიკაა ერთადერთი, რომელიც სოციალიზმთან თავსებადი იქნებოდა, ისე რომ კერძო საკუთრებაც არ იქნებოდა ხელყოფილი. ამ სისტემის პირობებში ძალაუფლება ცენტრსა და პერიფერიებს შორის არის განაწილებული. ხალხი ირჩევს არა მარტო საპარლამენტო დეპუტატებს, არამედ აღმასრულებლებს, ადმინისტრატორებს და მოსამართლეებსაც კი. შესაბამისად, ხალხი პირდაპირაა ჩართული სახელმწიფოს მართვა-გამგეობაში. ასეთ სისტემას კიდევ ერთი პლიუსი აქვს. რადგან სახელმწიფოს რეგიონები ყველაფერში არ არიან დამოკიდებულნი ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, ცენტრში - დედაქალაქში სახელმწიფო გადატრიალება ვერ ახდენს გავლენას მთლიანად სახელმწიფო წყობაზე და ის ერთი ქალაქის მოვლენად რჩება. ხოლო კონსტიტუციური მონარქიის პირობებში ცენტრში გადატრიალება ავტომატურად ახდენს გავლენას პერიფერიებზე, რადგან ისინი ძლიერი ადგილობრივი პოლიტიკური თვითმმართველობებით არ იმართებიან. ნოე ჟორდანიას სიტყვებით „ჩვენ გვინდა ისეთი რესპუბლიკა, რომელიც უზრუნველყოფს დემოკრატიის ბატონობას ისე, რომ ცენტრალური ორგანოები არ გახდნენ ბურჟუაზიის გასაბატონებელ პოლიტიკურ იარაღად და არც ადგილობრივი ორგანოები გახდნენ პროვინციული რეაქციის ბუდედ“ (ჟორდანია, 1918).

დემოკრატიული გარდაქმნების კარგი მაგალითია 1918 წლის აგვისტოში დამტკიცებული კანონი სახელმწიფოების სტრუქტურების შესახებ, რომელიც ითვალისწინებდა საგუბერნიო, საოლქო და სამაზრო ადმინისტრაციის შტატების შექმნას. მაგრამ იმავე წელს გაუქმდა საგუბერნიო დაყოფა და ჩატარდა საერობო კრების არჩევნები და ჩამოყალიბდა **ადგილობრივი თვითმმართველობის** სისტემა სამაზრო და საქალაქო მრავალპარტიული სათათბიროებისა და გამგეობების სახით (ვადაჭკორია, 2014). ეს ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული პროექტი აღმოჩნდა. საქართველოში არსებულ ადგილობრივ თვითმმართველობებზე სოციალისტი და თეორეტიკოსი კ. კაუტსკი წერდა: „რევოლუციამ საქართველოს მოუტანა პროვინციებისა და სოფლების სრული თვითმმართველობა. ეს თვითმმართველობა შეიქმნა ცენტრალისტური ბიუროკრატიული სისტემების ადგილზე“ (ინასარიძე, 1984). ისეთი თვითმმართველი ერთეულები, როგორცაა მაზრა და თემი, სახელმწიფო მმართველი აპარატის განუყოფელი ნაწილი გახდა. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ადგილობრივ სტრუქტურებს გარკვეული ფუნქციები გადასცა და ისე, რომ კომპეტენციები ეფექტურად და რაციონალურად გაყოფილი ყოფილიყო. კონსტიტუციით საბოლოოდ განისაზღვრა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ორგანო ადგილობრივი მმართველობისა, რომელიც განაგებს ადგილობრივ კულტურულ-საგანმანათლებლო და სამეურნეო საქმეებს; ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვა-გამგეობის საქმეში ემორჩილება ცენტრალურ ხელისუფლებას, რომელსაც უფლება აქვს შეაჩეროს ადგილობრივი მმართველობის კანონსაწინააღმდეგო განკარგულებანი. მათი გაუქმება კი შეადგენს სასამართლოს ფუნქციას; ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭება ცალკე კანონით განსაზღვრული საბიუჯეტო უფლება (ბენდიანიშვილი, 2008).

პოლიტიკურ სისტემაში დემოკრატიული გარდაქმნების კუთხით სოციალ-დემოკრატებმა ადამიანის პოლიტიკური და სამოქალაქო საქმეები უმაღლეს საფეხურზე აიყვანა და იგი კონსტიტუციით გაამყარა. ქვეყნის უმაღლესი კანონი განსაზღვრავდა **მოქალაქის უფლებებს**, რომელიც მესამე თავში იყო განსაზღვრული, როგორც **სიტყვის, ბეჭდვის ანუ პრესის, აზრის გამოხატვის თავისუფლება**. აქ ჩაინერა: „ყოველი მოქალაქე სინდისის სრული თავისუფლებით სარგებლობს. მოქალაქის დევნა და მისი პოლიტიკური თუ სამოქალაქო უფლებათა შეზღუდვა სარწმუნოების ან რწმენის გამო არ შეიძლება.“ ეს რევოლუციური მიღწევა იყო იმ მრავალი ათწლეული ბრძოლის შემდეგ, რომელიც ხალხმა თავისუფლებისთვის და ავტოკრატიასთან ბრძოლაში გაატარა. როგორც ზემოთ ვთქვით, ამ პერიოდში საქართველოში 15-მდე პოლიტიკური პარტია და მოძრაობა არსებობდა. მათ ჰქონდათ თავისი საკუთარი გაზეთები, ჟურნალები და ღიად გამოთქვამდნენ თავიანთ აზრებს ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, კულტურულ და სოციალურ მდგომარეობაზე, ისე რომ პირველად დადგა დრო, როდესაც თავიანთი აზრის გამო არავინ სდევნიდა (ინასარიძე, 1984).

კიდევ ერთი დემოკრატიული უფლება რაც ქართველმა სოციალ-დემოკრატებმა მიანიჭეს საკუთარ მოქალაქეებს იყო **შეკრების თავისუფლება**. კონსტიტუციის 33-ე მუხლი საუბრობს, რომ „საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქეთა უფლება აქვთ მთავრობის ნება დაურთველად შეიკრიბონ საჯაროთ და უიარაღოთ როგორც ჭერქვეშ ისე გარეთ“ (ინასარიძე, 1984). მსგავსი დებულება დღევანდელი საქართველოს კანონმდებლობითაც არ არის გათვალისწინებული. მართალია, დღეს არ იზღუდება თავისუფლად შეკრება, მაგრამ დემონსტრაციების გასამართად მოქალაქეებს ევალებათ სახელმწიფოს შესაბამისი დანესებულებები გააფრთხილონ შეკრების ადგილისა და დროის შესახებ (საქართველოს კანონი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“, 2013). ამას გარდა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციის 37-ე მუხლით ინდივიდუალურ ადამიანსაც მიენიჭა უფლება პირადი ან კოლექტიური პეტციის

სახით მიენვდინა სახელმწიფოსთვის თავისი საპროტესტო ხედვები. ხოლო 64-ე მუხლით გათვალისწინებული იყო, რომ თუ მოქალაქეები მიიჩნევდნენ ამა თუ იმ საკანონმდებლო ნორმას მიუღებლად, მათ ჰქონდათ უფლება 30,000 მოქალაქის ხელმოწერით ეს საკითხი რეფერენდუმზე გაეტანათ (ინასარიძე, 1984).

ამას გარდა მოქალაქის უფლებებში განსაზღვრული იყო თავისუფლად მიმოსვლის უფლებაც. კონსტიტუციის 30-ე მუხლში ნათქვამია: „ყოველი მოქალაქე მიმოსვლისა და ბინადრობის არჩევაში სრულიად თავისუფალია; ამ უფლების შეზღუდვა მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეიძლება“ (ინასარიძე, 1984). ეს უფლება შესაძლებელია აბსოლუტურ ჭეშმარიტებად ჟღერდეს დღეს თამადეროვე თავისუფალი სახელმწიფოებისთვის, მაგრამ ფაქტია ამ უფლებას მოკლებულნი იყვნენ ადამიანები მონარქიისა და ფეოდალიზმის პერიოდში, ასევე საბჭოთა კავშირის დროს, როდესაც მოქალაქეების ბინადრობის უფლება ძალზედ შეზღუდული იყო. შესაბამისად, 1918-1921 წლების ეს დემოკრატიული გარდაქმნები უადაოდ რევოლუციური და დიდი სიახლის მატარებელი იყო იმ დროის საქართველოსთვის, რომელიც საფუძველს უყრიდა თანამედროვე განვითარებული სახელმწიფოს ფუნდამენტს.

დემოკრატიული გარდაქმნები სამოქალაქო და კულტურულ სფეროში

სეკულარიზმი

საინტერესოა რა დემოკრატიული გარდაქმნები მიმდინარეობდა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ეროვნული, ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების მიმართ. ამ პროცესებს საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე წინ უძღოდა ქართველი ლიბერალების, კერძოდ კი ილია ჭავჭავაძის შეხედულებები, რომელმაც შეცვალა რელიგიური უმცირესობების მიმართ დამოკიდებულება და თუ მანამდე ქართული ეროვნულობის განმსაზღვრელი იყო რელიგია, მის დროს ეს შეიცვალა. რელიგია, ამ შემთხვევაში კი ქრისტიანული რელიგია აღარ წარმოადგენდა ეროვნულობის განმსაზღვრელ აუცილებელ ფაქტორს, რასაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი აჭარის მუსლიმი მოსახლეობის დანარჩენ საქართველოსთან დაბრუნებამ (ოღონდ რუსეთის იმპერიის ფარგლებში), რომლებიც, ილიას თქმით, ისეთივე ქართველები იყვნენ, როგორც დანარჩენები. ის წინა პლანზე ადამიანის ღირსებას აყენებდა, ვიდრე წარმომავლობას ან აღმსარებლობას. ეს ყველაფერი რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში ყოფნის დროს მომზადდა, ხოლო დამოუკიდებელი საქართველოს პირობებში ეს საკითხი საერთოდ აღარ იდგა კითხვის ნიშნის ქვეშ. ამ პერიოდში სეკულარიზმი, აღმსარებლობის თავისუფლება და ეროვნული განსხვავებულობა არ უნდა ყოფილიყო ადამიანის დემოკრატიული უფლებების განხორციელების დამაბრკოლებელი.

ზოგიერთი მკვლევარი ქართველი სოციალ-დემოკრატების ასეთ დამოკიდებულებას მათი ლიდერების ათეისტურ შეხედულებებს უკავშირებს. მაგალითად, პროფ. ვ. გურული 1918-1921 წლის საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სეკულარულ პოლიტიკას საერთოდ ათეისტურსაც კი უწოდებს. აცხადებს, იმის მიუხედავად რომ თებერვლის რევოლუციის შემდეგ 1917 წლის 12 მარტს აღდგა საქართველოს სამოციქულო მართლმადიდებელი ეკლესიის ავტოკეფალია, მან მაინც ვერ შეძლო სახელმწიფო ცხოვრებაში ტრადიციული ადგილის დაბრუნება (გურული, 2008). მაგალითად, ჟორდანიას თავის რელიგიურ გრძნობებზე ღიად საუბრობს მოგონებებში. როგორც ჩანს, ის ბავშვობაში როგორც მართლმადიდებელი ქრისტიანი ისე იზრდებოდა, იცავდა მარხვას და ეზიარებოდა. ხოლო პირველად ღმერთის არსებობაში დაეჭვდა სკოლაში იაკობ გოგებაშვილის „ბუნების კარის“ წაკითხვის შემდეგ. მისი თქმით, აღმოაჩინა, რომ ბუნებრივ მოვლენებს ჰქონდა მეცნიერული ახსნა და ზებუნებრივი მათში არაფერი იყო. თურმე წვიმა არ ყოფილა ღმერთის ცრემლები და ჭექაქუხილი წმ. გიორგის ცხენის ჭენების ხმა. აქედან გამომდინარე ეჭვი შეიტანა მეფის ხელისუფლების ლეგიტიმურობაშიც, რადგანაც მაშინდელი გავრცელებული წარმოდგენით მეფის ლეგიტიმურობა მის თითქოსდა ღვთიურ ხელდასმას უკავშირდებოდა. სემინარიაში სწავლის დროს კი ჩამოუყალიბდა მტკიცე აზრი, რომ მეფე ისეთივე გამოგონილი ავტორიტეტი იყო, როგორც ღმერთი. ეს ორივე ცნება ერთ დონეზე დააყენა, ხოლო ათეიზმი და რესპუბლიკანიზმი ერთმანეთს დაუკავშირა. მიხვდა, რომ რესპუბლიკა ყველა ადამიანისთვის უნდა ყოფილიყო და არა მხოლოდ მათთვის, ვინც უმრავლესობას წარმოადგენდა. ამიტომ, როდესაც დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ მიიღეს საქართველოს სახელმწიფო გერბი და მასზე წმინდა გიორგი გამოსახეს, ჟორდანიას წინადადებით კლერიკალიზმის თავიდან აცილების მიზნით მას ჩამოსცილდა ყველა რელიგიური ნიშანი (ჟორდანიას, 1990). ასევე, ისიდორე რამიშვილი იხსენებს, რომ ბათუმის საკვირაო სკოლაში, რომელიც ყოველდღე მუშებით ივსებოდა და წერა-კითხვიდან დაწყებული ლიტერატურის კითხვით, ისტორიით, გეოგრაფიით და ბუნებისმეტყველებით დამთავრებული ისწავლებოდა, კარლო ჩხეიძე ხელმძღვანე-

ლობდა დარვინის თეორიას, რომელიც ფართოდ იყო გაშუქებული (რამიშვილი, 2012). პროფ. გურულის თქმით, სეკულარიზაციის პოლიტიკა აყვანილი იყო ხელისუფლების პირველი პირების დონეზე. ისინი არ მონაწილეობდნენ დიდ საეკლესიო დღესასწაულებში. უფრო მეტიც, ნოე ჟორდანიამ კათოლიკოს-პატრიარქის მიერ მის ლოცვებში მოხსენიების წინააღმდეგ კი წავიდა და მასთან სადარბაზოდ მისულ კათოლიკოს-პატრიარქ ლეონიდს მხოლოდ კაბინეტიდან გასულს დაანია თანხმობა (გურული, 2008).

ჩვენი აზრით, ეს მართლაც სეკულარული პოლიტიკის გათავისების დამსახურებაა და არა რელიგიური გრძნობების გამოხატულება. მით უფრო, რომ საქართველოს სამოციქულო ეკლესიის ავტოკეფალიის აღდგენას პოლიტიკური დატვირთვაც გააჩნდა და ის დამოუკიდებლობის აღდგენის გზაზე მნიშვნელოვან ნაბიჯად მიაჩნდათ ქართველ სოციალ-დემოკრატებს. ამიტომაც ქართულ ეკლესიას სერიოზულად ეხმარებოდნენ რუსეთში მყოფი ქართველი მენშევიკები კ. ჩხეიძე, ი. ნერეთელი და ზ. ავალიშვილი (გეგენავა, 2013). ამის მიუხედავად, ფაქტია, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში კათოლიკოს-პატრიარქი მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ფიგურას არ წარმოადგენდა. პროფ. გურულის დასკვნით, უმაღლესი სასულიერო ლიდერის აზრს ქვეყნის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში არ ითვალისწინებდნენ. დაკნინდა ეკლესიის როლი მოსწავლე-ახალგაზრდობის და სტუდენტობის აღზრდის საქმეში, ქართულ ჯარში. აიკრძალა ბიბლიის სწავლება საერო სკოლებში, რადგან მას არა მეცნიერული, თეოლოგიური, არამედ რელიგიური დატვირთვის შინაარსი ჰქონდა. ამასთან, აიკრძალა საეკლესიო იერარქიის მიერ ჯარის ნაწილებში საეკლესიო ლიტურგიის ჩატარება (გურული, 2008). რვა დღით შემცირდა უქმე დღეების რაოდენობა საეკლესიო დღესასწაულების ხარჯზე (გეგენავა, 2013). ვფიქრობთ, ეს ყველაფერი, სწორედ, რეალობის რაციონალური გააზრების შედეგია და დემოკრატიული ღირებულებების კუთხით ნახტომისებური წინსვლა. რადგან ქართული სკოლები, ჯარის ნაწილები და სხვა საერო დაწესებულებები არ წარმოადგენდნენ მხოლოდ მორწმუნე ქრისტიან მართლმადიდებლებს და მათ შორის იყვნენ სხვა ეთნიკური, ეროვნული, რელიგიური თუ სხვა მსოფლმხედველობითი შეხედულებების ადამიანებიც, რომელთა დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში ჩაყენება დაუშვებელი იქნებოდა. ეს იყო, სწორედ, გაცნობიერებული ნაციონალიზმის დაბადების შედეგი და არა შუა საუკუნეების ტომობრივი გაერთიანება. ნოე რამიშვილი მიიჩნევდა, რომ ერთა თვითგამორკვევა ხალხის ხელშია, რა დროსაც „ნება და წყალობა ღვთისა“ განდევნილია, ზევიდან ხალხის ბედის გადაჭრა უკუგდებულია და მისი სუვერენობა საქვეყნოდ აღიარებულია (რამიშვილი, 1931).

ქართველ სოციალ-დემოკრატების ცოდნა და ღირებულებულები აისახა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში და მთავრობის მიერ გატარებულ პოლიტიკაში, რაც მნიშვნელოვან დემოკრატიულ გარდაქმნებს წარმოადგენდა. 1920 წელს შეიმუშავეს კანონპროექტი, რომელმაც განსაზღვრა სახელმწიფოსგან ეკლესიის გამოყოფის საკითხი. მისი მიხედვით, სახელმწიფო აღარ დააფინანსებდა ეკლესიას. პირიქით, ეკლესია ვალდებული იყო სპეციალური გადასახადი ეხადა. ხოლო საკონსტიტუციო კომისია სარწმუნოებრივ საკითხებს, სწორედ, სეკულარიზმის პრინციპების დონეზე განიხილავდა. კონსტიტუციის 31-ე მუხლით, უზრუნველყოფილი იყო სინდისის თავისუფლება და იკრძალებოდა სარწმუნოების გამო მოქალაქეთა დევნა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი უფლებების შეზღუდვა. ამავე დროს დაუშვებელი იყო რელიგიური მოტივით მოქალაქეობრივი და პოლიტიკური მოვალეობის შესრულებაზე უარის თქმა, გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა. 143-ე მუხლით აღიარებული იქნა სარწმუნოების თანაბრობა-თანასწორობა და არავის ენიჭებოდა უპირატესობა. ხოლო 144-ე მუხლით სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს აეკრძალათ სარწმუნოებრივი საკითხებისთვის თანხის გაცემა (გეგენავა, 2013).

ამ ყველაფრის ფონზე სოციალ-დემოკრატებს აქტიურ წინააღმდეგობას უწევდნენ საეკლესიო პირები და მათი მომხრე პოლიტიკოსები. ისინი აპროტესტებდნენ ეკლესიის ფინანსურ და მატერიალურ შევიწროებას, თუმცა, მხარს უჭერდნენ სახელმწიფოსგან ეკლესიის გამიჯვნას, აღმსარებლობის თავისუფლებას და აფიქსირებდნენ შემწყნარებლურ პოლიტიკას სხვა რელიგიის წარმომადგენლების მიმართ (გეგენავა, 2013). მათ 1917 წელს ისიც კი გამოაცხადეს, რომ „საღვთო წერილისა და ძველი საეკლესიო თვალსაზრისის თანახმად, მმართველობის საუკეთესო ფორმა არის არა მონარქია და მეფის ინსტიტუტი, არამედ დემოკრატიული რესპუბლიკა“ (პაპუაშვილი ნ, 2011). საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქი კირიონ II აცხადებდა „...თავი უფრო მშვენიერია, რამდენათ ის შემდგარია ფერად-ფერადი ყვავილებისაგან. ეს სავსებით შეგნებული ჰქონდათ ჩვენს წინაპრებს და ქართველი ერის ისტორია არ გვაძლევს სხვის რწმენისა და ენის დევნილობის მაგალითებს. პირიქით, აღსანიშნავია ამ მხრით ფართე თავისუფლება როგორც საერო, აგრეთვე ეკლესიურ-სარწმუნოებრივ სფეროში“ (გამყრელიძე, 2006).

ეროვნული უმცირესობები

დემოკრატიული გარდაქმნების თვალშისაცემი მაგალითია ქართველი სოციალ-დემოკრატების პოლიტიკა ეროვნული უმცირესობების მიმართ. ამ საკითხში მათ ქართველი ნაციონალისტური მოძრაობებიც ედგნენ გვერდში. ნოე ჟორდანიას ეროვნული საკითხისადმი ფრთხილი დამოკიდებულების ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება იხილეს იმის გამო, რომ მას კარგად ჰქონდა გააზრებული საქართველოს ტერიტორიაზე ეროვნული მრავალფეროვნება. იგი ურა-პატრიოტულ რიტორიკას, პრაგმატულ პოლიტიკას ამჯობინებდა და ყველა მათგანს სოციალურ თანასწორობასა და თავისუფლებას სთავაზობდა. მისმა და მისი პარტიის ასეთმა მიდგომამ გაამართლა. არც ეროვნულ უმცირესობებს უგრძვნიათ თავი განსხვავებულად მათ წინაშე. ამიტომ იყო, რომ მაგალითად ახალქალაქში, რომლის მოსახლეობა ეთნიკურად სომხებს წარმოადგენდნენ არჩევნებში გამარჯვება არა სომხურმა ნაციონალისტურმა დაშნაკმა მიიღო, არამედ სოციალ-დემოკრატებმა. იგივე შედეგი დადგა თბილისშიც, სადაც იმ პერიოდში ეთნიკური ქართველობა უმცირესობაში იყვნენ. ნოე ჟორდანიას ამ საკითხს მათი პარტიის მსოფლმეხდველობიდან ხსნიდა: „ჩვენი ნაციონალური პოლიტიკა ნაციონალურ უმცირესობის მიმართ გამომდინარეობდა ჩვენი პოლიტიკის დოქტრინიდან, მთელი ჩვენი წარსული მოღვაწეობიდან. სოც.-დემოკრატებს იმით ქონდა გავლენა საქართველოში, რომ ყველა ერის ინტერესებს თანასწორად ვიცავდით, ჩვენთვის არ იყო ელინი და ბარბაროსი, ყველას ელინებათ ვრაცხდით. მაგრამ ეს თეორია, ეს წარსული შეიძლება დარჩენილიყო მკვდარ სიტყვად და საქმეთ, რომ ჩვენი ქვეყნის ობიექტურ მდგომარეობას მისი გატარება არ მოეთხოვა. აუცილებელი შეიქნა შინაგანი ზავი, ერთა უმცირესობის დედა-ერთან, ქართველობასთან სოლიდარობა, ჭირში და ლხინში ერთად ყოფნა, რაიცა შესრულებულ იქნა არა ცარიელი პროპაგანდით, არამედ შესაფერი უფლებების მინიჭებით“ (ჟორდანიას, 1990).

ისეთ მნიშვნელოვან დღეს, როგორც იყო საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადება, საკუთარ სიტყვაში ნოე ჟორდანიას ყურადღება, სწორედ, ეროვნულ უმცირესობებზე გაამახვილა. მისი სიტყვებით, საქართველო ისტორიის განმავლობაში იბრძოდა მხოლოდ საკუთარი თავის დაცვისთვის და არა სხვის წინააღმდეგ. „ამასთანავე იგი იბრძოდა არა მარტო ქართველთათვის, არამედ იმ ერებისათვისაც, რომელნიც მოსახლეობდნენ მის სახელმწიფოებრივ ფარგლებში... არც ერთი ერი – ჩვენს ქვეყანაში მცხოვრები, თუ ჩვენი სახელმწიფოს გარე მყოფი, არ უნდა განიცდიდეს ჩვენ გამო რაიმე აღელვებას, სულიერ მტკივნეულობას და წყენას... მსურს ვიქონიოთ მეგობრული ურთიერთობა ჩვენს გარეთ და ჩვენს შორის მყოფ ერებთან. განსაკუთრებულ ყურადღებას მივაქცევთ იმ ერის დიდ ტრაგედიას, რომლის ერთი ნაწილი ჩვენს ტერიტორიაზე ცხოვრობს, ხოლო მეორე ნაწილი – ჩვენს გარეთ. ეს არის სომხობა. ძველ ანდერძს დღევანდელი ქართველობაც გაიხსენებს და სომხის ერი იმავე მფარველობას პოვებს ჩვენში, რომელსაც პოვებდა იგი ქართველ მეფეთა შორის. ჩვენ გვსურს კეთილგანწყობაში ვიყოთ ამიერკავკასიის მოსახლეობის დიდ უმრავლესობასთან - მუსულმანებთან. ჩვენ გვინდა, რომ მათ მოგვბაძონ, დაიარსონ ასეთივე სახელმწიფო და შეერთების ხელი გამოგვიწოდონ... ჩვენს სახელმწიფო ფარგლებში მოსახლეობს სხვადასხვა ერის უმცირესობა. ვაცხადებთ, რომ ეროვნული უმცირესობანი იქნებიან ისევე უფლებამოსილნი, როგორც იქნება ჩვენი სახელმწიფოს ეროვნული უმრავლესობა - ქართველობა“ (გურული, 2011).

ეროვნული უმცირესობების შესახებ დამოკიდებულება საქართველოს პირველ კონსტიტუციაშიც აისახა. მას მთლიანად მიეძღვნა მე-4 თავი და 9 მუხლი. მისი მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის ყველა ეროვნულ უმცირესობას ეძლეოდა თავისუფალი სოციალ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესაძლებლობა. განსაკუთრებით მის მშობლიურ ენაზე სწავლა-განათლების მიღების და ეროვნულ-კულტურულ საქმეთა მართვა-გამგეობის უფლება. მათ ასევე კონსტიტუციით მიეცათ უფლება საკუთარ ენაზე ბეჭდვის, წერის და ლაპარაკის (მუხლი 129). უნდა გვახსოვდეს, რომ ჩვენ არ ვსაუბრობთ 21-ე საუკუნის საქართველოზე, სადაც ეს ყველაფერი თითქოს ბუნებრივი უფლებებია. არამედ საქმე გვაქვს მე-20 საუკუნის დასაწყისთან, რა დროსაც საქართველო სულ რაღაც 2 წლის დახსნილი იყო იმ იმპერიისგან, სადაც ეროვნული უმცირესობები საკუთარი უფლებებისთვის სისხლის ფასად იბრძოდნენ. უფრო მეტიც, საქართველოს კონსტიტუციით ეროვნულ უმცირესობებს მიეცათ შესაძლებლობა შეექმნათ მათი წარმომადგენლობისგან შემდგარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები (თემი, ერობა, ქალაქი) და დაეარსებინათ ეროვნული კავშირი, თავის კულტურულ-განმანათლებელი საქმეების უკეთ მოსაწყობად და გასაძლიერად, მათ შორის, მათ, ვისაც ასეთი თვითმმართველობის ორგანოები არ მოეპოვებოდათ (მუხლი 130). სამოქალაქო, პოლიტიკური და კულტურული უფლებების მინიჭების გარდა საქართველოს კონსტიტუცია დიდ ყურადღებას უთმობდა მათ სწავლა-განათლებას. ეს გულისხმობდა

სკოლების დაარსებას ეროვნული შემადგენლობის პროპორციის მიხედვით (მუხლი 134), სადაც ეროვნული უმცირესობის წარმომადგენელს განათლება უნდა მიეღოს მის სალაპარაკო ენაზე (მუხლი 135). ხოლო ადგილობრივი მმართველობის ფარგლებში, სადაც ერთი რომელიმე ეროვნული უმცირესობა აღემატებოდა ყველა მოქალაქეთა 20 %-ს, ამ ეროვნულ უმცირესობის მოთხოვნით მსჯელობა და საქმის წარმოება, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ დაწესებულებაში შემოღებული უნდა ყოფილიყო სახელმწიფო ენასთან ერთად მათ მშობლიურ ენაზეც (მუხლი 136). ეროვნებით არა ქართველ დეპუტატს კი, რომელმაც სახელმწიფო ენა საკმაოდ არ იცოდა, შესაძლებლობა ეძლეოდა პარლამენტში სიტყვა წარმოეთქვა საკუთარ ენაზე, რომლის სწორ თარგმანს წინასწარ წარუდგენდა პარლამენტის პრეზიდიუმს (მუხლი 137) (საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია, 1921).

როგორც ვხედავთ, დემოკრატიული გარდაქმნების პერიოდში, საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების დღიდან, ქართველი სოციალ-დემოკრატები ქვეყნის ფუნდამენტურ პრინციპად მიიჩნევდნენ ეროვნულ თანასწორობას და უმცირესობების დანარჩენ საზოგადოებაში თავისუფალი ინტეგრაციის ისეთ შესაძლებლობას, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა მათი კულტურული, ეკონომიკური, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების რეალიზება.

ქალთა უფლებები

ისევე, როგორც რელიგიური და ეროვნული უმცირესობების მიმართ დემოკრატიულ გარდაქმნებს წინ უძღოდა იდეოლოგიური მომზადება, ასევე ქალთა პირველ ემანსიპაციის მოძრაობას ადგილი ჰქონდა ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნის მეორე ნახევარში. ქალთა უფლებებისთვის ბრძოლა კიდევ უფრო გააქტიურდა მე-19 და მე-20 საუკუნეების მიჯნაზე, რასაც საზოგადოებაში სოციალ-დემოკრატიული იდეების გავრცელებამ შეუწყო ხელი. ჩვენ ვნახეთ, რომ საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც სრულად ასახავდა იმ დროის სოციალ-დემოკრატების ხედვებს, სქესს არანაირ მნიშვნელობას არ ანიჭებდა პოლიტიკურ და სამოქალაქო საკითხებში. ისინი ამ კუთხით სრულ თანასწორობას ქადაგებდნენ.

ქალთა ემანსიპაციის მკვლევარი ლ. გაფრინდაშვილი წერს, რომ ქართველი ქალების პოლიტიკურად გააქტიურება, სწორედ, მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან იკიდებს ფეხს. მისი დასკვნით, არსებობდა ქართული ფემინიზმის ფენომენი, რომელიც შემოსული იდეების უბრალო გადმოტანა კი არ იყო, არამედ ორგანულ საჭიროებებთან მორგება. ის არ იყო ნაძალადევი და ხელოვნური. ქალთა სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებისთვის ბრძოლას კატო მიქელაძე (1878-1942) ედგა სათავეში (გაფრინდაშვილი, 2008). მე-20 საუკუნის დასაწყისში იგი დაუახლოვდა მესამედასელებს და რევოლუციურ მოძრაობაში ჩაება. 1903 წელს იგი „ქართველთა შორის წერა-კითხვის გამავრცელებელი საზოგადოების“ მეშვეობით სასწავლებლად მოსკოვში პედაგოგიურ კურსებზე წავიდა, ხოლო შემდეგ ევროპაში გაემგზავრა. ბრიუსელის სოციალურ-პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტზე სწავლობდა, რისი დამთავრების შემდეგაც პარიზში დასახლდა. აქ იგი საფუძვლიანად გაეცნო ქალთა მოძრაობის ევროპულ გამოცდილებას და როდესაც 1916 წელს სამშობლოში დაბრუნდა, დაიწყო თანამოაზრეთა შემოკრება და ქალის სამოქალაქო-პოლიტიკური უფლებებისათვის ბრძოლა. 1917-18 წლებში მან უკვე ჩამოაყალიბა რეგიონული ქსელი „ქალთა ლიგა“, რომელიც დასავლეთ საქართველოს ყველა რაიონის წარმომადგენელ ქალს აერთიანებდა. ამავე პერიოდში იგი გამოსცემდა და რედაქტორობდა გაზეთს „ხმა ქართველი ქალისა“, სადაც კონსოლიდირებული იყო ქალთა განმათავისუფლებელი მოძრაობისათვის საჭირო დასავლური გამოცდილება და ქართული პრობლემების მთელი პალიტრა (გაფრინდაშვილი, 2014).

მისი შეხედულებით, ქალის პოლიტიკური სტატუსის გასაუმჯობესებლად აუცილებელი იყო არსებული კულტურის ფუნდამენტური კრიტიკა. იგი დამფუძნებელი კრებისგან ითხოვდა კანონით განმტკიცებულ თანასწორუფლებიანობას. პირველ რიგში სრულ პიროვნულ და პოლიტიკურ თავისუფლებას. ჰქონოდათ არჩევნებში, როგორც ხმის, ასევე მონაწილეობის უფლება. იგი ითხოვდა თანასწორ შრომით უფლებას, სქესთა შორის სასჯელის განსხვავებულობის აღმოფხვრას, მამაკაცის ოჯახში და სამემკვიდრეო სამართალში უპირატესობის მინიჭების მოსპობას (გაფრინდაშვილი ლ., 2008). საინტერესოა ის ფაქტი, რომ იგი პროსტიტუციის აკრძალვასაც მოითხოვდა, ალბათ, იმ გარემოებით, რომ ქალი არ ყოფილიყო მამაკაცის ექსპლოატაციის საგანი.

მართალია, საქართველოში ქალთა მოძრაობები ისე ფართოდ არ ყოფილან გაშლილნი, როგორც ეს მათი წარმოშობის ადგილებში. თუმცა, ქართულ ფემინისტურ გამოსვლებს, რომელსაც ადგილი ჰქონდა ძირითადად პუბლიცისტური წერილებით, უკვალოდ არ ჩაუვლია და მნიშველოვანი როლი შეასრულა საქართველოს დემოკრატიულ გარდაქმნებში. უფრო კონკრეტულად კი, მათი ბრძოლის შედეგი აისა-

ხა 1918-1921 წლების პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის არჩევნებზეც, როდესაც დამფუძნებელი კრების არჩევნებში ქალებიც იღებდნენ მონაწილეობას, რაც მანამდე საქართველოში უპრეცედენტო მოვლენას წარმოადგენდა. მეტიც, კრების 130 დეპუტატიდან ხუთი იყო ქალი (ანნა სოლოლაშვილი, ლიზა ნაკაშიძე-ბოლქვაძე, მინადორა ტოროშელიძემ, ქრისტინე (ჩიტო) შარაშიძე, ელენორა ტერ-ფარსეგოვა-მახვილაძე). ეს ყოველივე კი მნიშველოვანი გარდატეხა იყო საქართველოს დემოკრატიზაციის გზაზე და ქალსა და კაცს შორის თანასწორობის საკითხებში (გამთენაძე, 2016).

დასკვნა

1920 წელს საქართველოში განხორციელდა სოციალ-დემოკრატების საერთაშორისო გაერთიანების „მეორე ინტერნაციონალის“ ავტორიტეტი წევრების ვიზიტი, რომელსაც კ. კაუცკი ხელმძღვანელობდა (ჟვანია, 1998). მათგან ერთ-ერთი დიდი ბრიტანეთის მომავალი პრემიერ-მინისტრი რამსეი მაკდონალდი წერდა, რომ „ქართველმა სოციალისტებმა შეძლეს ის, რაც ევროპაში სახელმწიფო სათავეში მყოფმა სოციალისტებმა ვერ შეძლეს; სახელდობრ, სრული ჰარმონია სოფელსა და ქალაქს შორის. გაატარეს უმტკივნეულოდ, უკონფლიქტოდ მინის რეფორმა. უმინანყო მინებს დაურიგეს მინები. მათ გაატარეს სოციალური კანონმდებლობა. შრომა დაედო საფუძვლად რესპუბლიკის არსებობას... თავისუფლება მიეცა კერძო ინიციატივას... მუშას, გლეხს, გუშინდელ მემამულესაც კი, ერის ყველა ნაწილს შეგნებული აქვს უდიდესი პასუხისმგებლობა. შენდება სრული დემოკრატიული სახელმწიფო სოციალისტური მთავრობის ხელმძღვანელობით... თუ ერთა თავისუფლება ცარიელი სიტყვა არ არის, თუ რომელიმე ერს ეკუთვნის თავისუფლება, ეს არის ქართველი ერი, რომელმაც დაუმტკიცა მთელ კაცობრიობას თავისი მაღალ-კულტურულობა და პოლიტიკური სიმწიფე. მე გავეცანი მის კონსტიტუციას, მის სოციალურ და ეკონომიკურ აღმშენებლობას და რაც მე იქ ვნახე, ვისურვებდი ასე მოწყობილი მენახოს ცხოვრება ჩვენს ქვეყანაში (ინასარიძე, 1984). „... აქ არ იყო არც პროლეტარიატის დიქტატურა, არც ერთი კლასის მეორე კლასის წინააღმდეგ წასისინება, არც პრესის, სიტყვის, კრებების თავისუფლების მოსპობა... თავისუფლება, პატიოსნება, უმცირესობათა უფლებების პატივისცემა - აი, საქართველოს მთავრობის პრინციპები. საქართველო როგორც ქვეყანა, მისი ხალხი საუცხოოა“ (შუბითიძე, 2003).

სამშობლოში დაბრუნებული უცხოელი პოლიტიკოსები ფართოდ აშუქებდნენ საკუთარ შთაბეჭდილებებს მსოფლიოში პირველი სოციალ-დემოკრატიული სახელმწიფოს და მისი დემოკრატიული გარდაქმნების შესახებ. ამას ხელი შეუწყო ბოლშევიკური რუსეთის მიერ საქართველოს დე-ფაქტო და დე-იურე აღიარებამაც 1920 წლის 7 მაისს. დამოუკიდებლობის წლებში საქართველო სულ 25-მა სახელმწიფომ ცნო. პირველი იყო თურქეთი (1918 წ.), შემდეგ გერმანია, ავსტრია, არგენტინა, იტალია, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, იაპონია, ჩეხოსლოვაკია, ბელგია, პოლონეთი, შვეიცარია, რუმინეთი, ჰაიტი, ლიბერია, მექსიკა, პანამა, სიამი, ლუქსემბურგი და სხვ. (კირთაძე, 1997).

სამწუხაროა, რომ 1918-1921 წლების განმავლობაში საქართველო თითქმის მუდამ საომარ მდგომარეობაში იმყოფებოდა. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან ფაქტიურად ქართველი პოლიტიკოსები ანალიზებდნენ, რომ ეს დამოუკიდებლობა შესაძლოა ყოფილიყო დროებითი. მეტიც, 1920 წლიდან მათ ჰქონდათ კონკრეტული ინფორმაცია, რომ საბჭოთა რუსეთი ყველა შესაძლებლობით აპირებდა საქართველოს ოკუპაციას. ამის მიუხედავად, ქართველი პოლიტიკოსები შეუჩერებლად ატარებდნენ დემოკრატიულ რეფორმებს. ფაქტიურად კონსტიტუციაც ოკუპაციის დაწყების პერიოდში მიიღეს (ყორდანია, 1990). ეს ყველაფერი იმაზე მეტყველებს, რომ ისინი იღვწოდნენ არა კონკრეტული დღისთვის, არამედ მომავალი საქართველოსთვის. მათ სურდათ ფუნდამენტი ჩაეყარათ დემოკრატიული რესპუბლიკისთვის, რომელიც მომავალი საქართველოს ლეგიტიმური წინამორბედი იქნებოდა. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს დე-ოკუპაციას და სახელმწიფოებრიობის აღდგენას გაცილებით ლეგიტიმური სამართლებრივი საფუძვლები ექნებოდა, ვიდრე მე-18 საუკუნეში ფეოდალური, დანანევრებული ქვეყნის შთამომავლებს მოეთხოვრებოდა. მათ შექმნეს ის დემოკრატიული სახელმწიფო, რომელიც გახდა 21-ე საუკუნის პოლიტიკური და სამართლებრივი ფუძემდებელი.

აქედან გამომდინარე, დასკვნის სახით, თამამად შეიძლება ითქვას, ჩვენი სამეცნიერო სტატია, რომელიც წარმოადგენს აღწერილობით კვლევას, დაეფუძნა მრავალი რელევანტური წიგნის, პუბლიკაციის, გამოსვლის, განცხადების, სტატიის, ინტერვიუს ანალიზს, რის შედეგადაც მივიღეთ დასკვნამდე, რომ საქართველოში პირველი დემოკრატიული გარდაქმნები განხორციელდა 1918-1921 წლებში. ეს იყო სოციალ-დემოკრატების ეპოქა, რა დროსაც საქართველოში ფეხი მოიკიდა ევროპული მიმართული-

ბის სოციალ-დემოკრატიამ და ამ კუთხით განხორციელდა კონკრეტული რეფორმებიც. ამ პერიოდში ქართველმა პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა ელიტამ ნოე ჟორდანიას ხელმძღვანელობით, შეძლო აყოლოდა ევროპულ ტენდენციებს და გარკვეულწილად მოეხდინა საქართველოს დემოკრატიული გარდაქმნები. ეს გარდაქმნები შეეხო ყველას დაწყებული ხელისუფლებიდან დამთავრებული სახელმწიფოს ჩვეულებრივი წევრებით. კვლევის შედეგად გაირკვა, რომ რეფორმები განხორციელდა პოლიტიკურ და სოციალურ სფეროში. ძალაუფლება გადაწინადა სამ შტოში. განისაზღვრა დემოკრატიული საარჩევნო სისტემა, რომელიც უნდა ყოფილიყო საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მიეცა ყველა სრულწლოვანს (20 წლის) მოქალაქეს განურჩევლად სქესისა, ეროვნების და სარწმუნოებისა. შემუშავდა სასამართლო სისტემის ნაფიცი მსაჯულების ინსტიტუტი, შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობი, აღიარებულ იქნა მოქალაქის უფლებები, მათ შორის, სიტყვის, ბეჭდვის ანუ პრესის, აზრის გამოხატვის თავისუფლება, შეკრებისა და გადაადგილების თავისუფლება. საქართველოს სამოციქულო ეკლესიის ავტოკეფალიის აღდგენის პარალელურად გატარდა სეკულარული პოლიტიკა. სახელმწიფო და ეკლესია სრულად გაემიჯნა ერთმანეთს. კონსტიტუციით უზრუნველყოფილ იქნა სინდისის თავისუფლება და აიკრძალა სარწმუნოების გამო მოქალაქეთა დევნა, პოლიტიკურ-სამართლებრივი უფლებების შეზღუდვა. ამავე დროს დაუშვებელი იყო რელიგიური მოტივით მოქალაქეობრივი და პოლიტიკური მოვალეობის შესრულებაზე უარის თქმა, გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა. აღიარებული იქნა სარწმუნოების თანაბრობა-თანასწორობა და არავის ენიჭებოდა უპირატესობა. დემოკრატიული მიდგომები დაინერგა ეროვნული უმცირესობების მიმართაც. კონსტიტუციით დადგინდა, რომ საქართველოს რესპუბლიკის ყველა ეროვნულ უმცირესობას ეძლეოდა თავისუფალი სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესაძლებლობა. ყველა ეთნიკურ ჯგუფს მიენიჭა მშობლიურ ენაზე სწავლა-განათლების, ინფორმაციის მიღების და ეროვნულ-კულტურული, პოლიტიკურ საქმეთა მართვა-გამგეობის უფლება. საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადებით სრული პოლიტიკური და სამოქალაქო თავისუფლება მოიპოვეს ქალებმაც. საქართველოს კონსტიტუცია სქესს არანაირ მნიშვნელობას არ ანიჭებდა. მეტიც, პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის არჩევნებში მათ არათუ ხმის უფლება მიიღეს, არამედ პარლამენტში არჩეულ იქნა ხუთი დეპუტატი ქალი. როგორც ქართველი სოციალ-დემოკრატების მკვლევარი რ. კალანდაძე ამბობს, ცნება „დემოკრატია, მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკური წყობისა მოიცავდა ასევე იდეის და პოლიტიკური მსოფლმხედველობის მნიშვნელობასაც. მას გარკვეულ წილად იდეოლოგიური ხასიათიც გააჩნდა, რაც კარგად გამოჩინდა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის დროს, როდესაც ხელისუფლებამ დემოკრატია იდეოლოგიურ რანგში აიყვანა (კალანდაძე, 2000). ბევრს არც ესმოდა დემოკრატიული რეფორმების მნიშვნელობა და ის მხოლოდ უტოპიად, შეუფერებელ მოვლენად მიაჩნდა. მაგალითად, გენერალი მალაკელიძე თავის მოგონებებში წერს, რომ ისინი რეალურ პოლიტიკას ვერ ახორციელებდნენ, რადგან ჟორდანიას მთავრობა საუბრობდა ისეთ იდეალებზე, რომელიც მხოლოდ თეორიაში ხორცილდება და არა პრაქტიკულ პოლიტიკურ დონეზე (მალაკელიძე, 2012). ფაქტია, რომ ქართველი სოციალ-დემოკრატების რეფორმები და პოლიტიკური, სამოქალაქო, კულტურული მოდერნიზაცია ის მონაპოვარი იყო, რომელმაც ქართველი ხალხი ცივილიზებული თავისუფალი სამყაროს გვერდით დააყენა. იმის მიუხედავად, რომ პირველმა დემოკრატიულმა გარდაქმნებმა საბჭოთა ოკუპაციის გამო განვითარება ვერ ჰპოვა, მათ დიდი და აუცილებელი მიღწევები დატოვეს მომავალი დამოუკიდებელი და დემოკრატიული საქართველოსთვის.

ბიბლიოგრაფია

1. ბენდიანიშვილი, ა. (1999). საქართველოს ისტორია 1801-1921 თბილისი, განათლება.
2. გამახარია, ჯ. (2006). წმიდა აღმსარებელი ამბროსი. [dspace.nplg.gov.ge: http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/11528/1/Ambrosi_Xxelaia.pdf](http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/11528/1/Ambrosi_Xxelaia.pdf)
3. გამთენაძე, ზ. (25 მარტი, 2016) . [civuscsla.wordpress.com: https://civuscsla.wordpress.com/2016/03/25/ქალთა-მოდრობა-საქართვე/](https://civuscsla.wordpress.com/2016/03/25/ქალთა-მოდრობა-საქართვე/)
4. გაფრინდაშვილი, ლ. (2008). ქართული ფემინიზმი თუ ფემინიზმი საქართველოში? ევროპული იდეების ისტორია და ქართული კულტურა. (გვ. 193-197). თბილისი, უნივერსალი.
5. გაფრინდაშვილი, ლ. (8 მაისი, 2014). [www.feminism-boell.org: http://www.feminism-boell.org/ka/2014/05/08/peminizmi-da-kalis-uplebebi-mozraoba-napiridan-centrisaken](http://www.feminism-boell.org/ka/2014/05/08/peminizmi-da-kalis-uplebebi-mozraoba-napiridan-centrisaken)

6. გეგენავა, დ. (2013). ეკლესიისა და სახელმწიფოს ურთიერთობების ძირითადი სამართლებრივი ასპექტები (1917-1921) და საქართველოს პირველი კონსტიტუცია. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და 1921 წლის კონსტიტუცია (გვ. 166-189). თბილისი: აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი.
7. გურული, ვ. (1995). ქართული სოციალ-დემოკრატია 1892-1904 წლებში. თბილისი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა.
8. გურული, ვ. (1999). ნოე ჟორდანიას პოლიტიკური პორტრეტი. თბილისი, ინტელექტი.
9. გურული, ვ. (2008). ეროვნული კონსენსუსი, სახელმწიფოებრიობა, პოლიტიკური ორიენტაცია თბილისი, უნივერსალი.
10. გურული, ვ. (2011). 1918 წლის 26 მაისი. თბილისი, უნივერსალი.
11. ვადაჭკორია, ს. (2001). ქართული სოციალ-დემოკრატია 1917-1921 წლებში. თბილისი, მეცნიერება.
12. ვაშაყმაძე, ნ. (2014). საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა და საერთაშორისო სოციალისტური მოძრაობა. თბილისი, უნივერსალი.
13. ინასარიძე, კ. (1984). პატარა ოქროს ხანა. მიუნხენი.
14. კალანდაძე, რ. (2000). დემოკრატია, როგორც საქართველოს პირველი რესპუბლიკის იდეოლოგია. თბილისი, მეცნიერება.
15. კაუცკი, კ. (1921). კაუცკი საქართველოს შესახებ. თავისუფალი საქართველო, გვ. 8-9.
16. კირთაძე, ნ. (1997). ევროპა და დამოუკიდებელი საქართველო (1919-1923). თბილისი, ევროპული და ამერიკული კვლევების ინსტიტუტი.
17. ლოსაბერიძე, დ. (ივნისი, 1998) ნაციონალიზმის პრობლემა საქართველოში. www.nato.int: <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/losaberi.pdf>
18. მაცაბერიძე, მ. (2008). საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: დემოკრატიის ქართული მოდელის ძიება. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება (გვ. 20-23). თბილისი, პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი.
19. პაპუაშვილი, ნ. (2011). დემოკრატიული ღირებულებები და საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესია. გაფრინდაშვილი, ლ. დემოკრატიული ღირებულებების კვალდაკვალ (გვ. 313-338). თბილისი, დობერა.
20. ფვანია, გ. (1998). ევროპა და საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობა. თბილისი, სამშობლო.
21. ჟორდანიას, ნ. (1918). სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფო ორგანიზაცია. თბილისი, რუხაძის სტამბა.
22. ჟორდანიას, ნ. (1923). ბრძოლის საკითხები.
23. ჟორდანიას, ნ. (1933). დემოკრატია. პარიზი.
24. ჟორდანიას, ნ. (1990). რჩეული ნაწერები. თბილისი, საქართველო.
25. ჟორდანიას, ნ. (1990). ჩემი წარსული. თბილისი, სარანგი.
26. რამიშვილი, ი. (2012). მოგონებები. თბილისი, არტანუჯი.
27. რამიშვილი, ნ. (1931). დემოკრატიული სოციალიზმი. პარიზი.
28. საქართველოს ეროვნული არქივი (13 ივნისი, 2014) . [archives.gov.ge: http://www.archives.gov.ge/ge/page/1919-wlis-saqartvelos-damfudznebeli-krebis-archevnebi1](http://www.archives.gov.ge/ge/page/1919-wlis-saqartvelos-damfudznebeli-krebis-archevnebi1)
29. საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ (2013). [www.kharagauli.ge: http://www.kharagauli.ge/img/files/30.pdf](http://www.kharagauli.ge/img/files/30.pdf)
30. საქართველოს კონსტიტუცია (1921). <http://constitution.parliament.ge: http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/1921-konstitucia.pdf>
31. შუბითიძე, ვ. (2003) ნოე ჟორდანიას პოლიტიკური შეხედულებები. თბილისი. ტექნიკური უნივერსიტეტი.
32. ჭუმბურიძე, დ. (2011). წინა საარჩევნო კამპანია და პარტიული აგიტაცია 1919 წლის საქართველოს პრესაში. (გვ. 47-54). თბილისი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
33. ჯონსი, ს. ფ. (2007). სოციალიზმი ქართულ ფერებში. თბილისი, ილიას უნივერსიტეტის გამომცემლობა.

Irakli Megrelishvili

THE FIRST DEMOCRATIC TRANSITIONS IN GEORGIA

Abstract

The article is dedicated to the first democratic transformations in Georgia. This period covers 1918-1921 years when Georgia not only separated from the Russian Empire and declared independence, but for the first time in its history fully liberated from the feudal system and formed a modern European type legal state. It was in this period that democratic reforms were implemented in the state, economic and social sphere, which is the subject of the article. In the research the author overviews all the important democratic reforms that have become the predecessor of modern Georgia.

Keywords: *Transitions, Zhordania, Social-democracy, Political, Secularism*

Introduction

The present research article is a descriptive work, the subject of which is the first democratic transformations in Georgia. Below we will briefly describe the actuality of this topic, we will formulate the main questions and we will give an answer when and how the first democratic reforms were implemented in Georgia.

We consider that the current issue is relevant in such developing countries as it is Georgia. Civil society, political establishment and ordinary people of this state are equally willing to see their homeland with modern standards and modern European countries. As a result of author's general observations, we can say that reforms and modernization in the media and social networks are almost daily. Political and public debates clearly show how important is the desire to modernize and develop economic, legal, political, cultural and civil spheres. It seems that Georgia is on the way to ultimately become a member of the European Union and the idea of Europe is justification for all reforms and changes. Consequently, the discussion on the results of each new law and reform will continue for a long time. Our main task is to determine the answer to the main question of our survey, which reads as follows: When was Georgia's first democratic transformation, who was its leader and what specific projects were under his leadership? Accordingly, we need to determine what kind of projects has been implemented in political, social and cultural life?

Therefore, most of the basic text of our research will be dedicated to answering these questions, which will help us to understand the democratic transformations in Georgia in a scientific way. All this is related to the First Democratic Republic of Georgia, which took place in 1918-1921. In this period happened exactly the implementation of the first democratic transitions, led by the first elected Social-Democratic Government in the world. This time lasted for a short period, but Georgian political and economic elite under the leadership of Noe Zhordania was full with European ideas and managed to modernize Georgia according to European trends. These transitions affected everyone from the government to a simple social life. It is sad that all this reforms were stopped by the Russian occupation, repression, and killing of thousands of openminded people that made Georgia diverted the way of Western development.

Based on the above, the research article will be based on the example of one country. Within the scope of the research we will review almost all existing literature, research and work, which concern the issue. We will work on them and try to answer our main question.

We will use all relevant books, publications, speeches, statements, articles, interviews and statistical data to study research material. In order to analyze the research, we will also use the scientific literature on the Internet.

We hope that the obtained bibliography and general research will give us an opportunity to be of interest to both Georgian and foreign citizens and not only for the scientific community, but for students and other readers interested in political and historical studies.

The leader of the first democratic transitions

In the first quarter of the 20th century, most of the political activists and elite in Georgia were social democrats. These were Noe Jordania, Noe Ramishvili, Akaki Chkhenkeli, Silibitro (Silva) Jibladze, Isidore Ramishvili, Karlo Chkheidze, Evgeni Gegechkori, Grigol Lortkipanidze, Nikoloz Chkheidze, Noe Khomeriki, Seit Devdariani, Benia Chkhikvishvili and others. Many of them can be subject of an interesting research, but at this time we have identified their leader with practical and intellectual aspects which was the undisputed leader of the Georgian political elite of that time. This is Noe Jordania (1868-1953). He was a theoretician, intellectual, publicist, author and a practicing politician of international level at the same time. He, as a leader, is responsible for uniting the Georgian social democrats, transforming them into a governing political power, declaring independence of Georgia, and subsequent three-year governing, as well as for the defeat during the Russian occupation in 1921. The purpose of the research is to study his work and views as the leader of the social democratic wave - the author of the first democratic transitions in Georgia. Below we will analyze his political views and his specific steps in the state service.

Born in a family of Gurian Aznauri (equivalent to baron) of Italian descent, Noe Jordania received primary education at a school in Lanchkhuti at the beginning, later, he graduated Tbilisi Theological Gymnasium. Despite his parents were hoping that their son would become a priest but Noe, being an atheist sympathizer from the very beginning, read forbidden Russian and Georgian literature at the Seminary. He familiarized himself with Narodniks' views about revolution, which aroused his interest, however, he doubted its probability. Finally, his political views took the final form while he was studying in Warsaw in 1892, when he learned about Marxism on the one hand, and about the movement for autonomy of the Polish people on the other hand. All these determined his final transition from Russian Narodniks' idea to European social democracy, which included nationalist ideas in addition to socialism. In his words, Russian Populism (Narodnichestvo) was of reactionary nature and would bring people to barbarism while European socialism aimed to make the working class politically aware and would lead them to political arena. Noe Zhordania sent every novelty that he came across, including literature, in Georgia. When he returned to Georgia in late 1892, he joined other socialists in political movement, which was concentrated around Egnate Ninoshvili. They organized the first meeting of Marxists in Georgia and because of the differences between them, they entrusted Noe Zhordania to prepare the first programme of action. Zhordania utilized his worldview and education, as a result, the program was as socialist, so nationalist (Zhordania, 1990).

This was followed by establishment of 'Mesame Dasi' (the Third Front) and its first appearance on the political arena, because of which, Noe was facing arrest as the author of the program, and hence, he left for Geneva. In Switzerland he developed close relationship with Georgi Plekhanov and theoreticians of socialism. Later, he became friends with Karl Kautsky while living in France and Germany. At the same time, he travelled in Western European villages, studied them (Jordania, 1990).

Noe Zhordania started writing publicist articles about Marxist-socialist ideas during the same period. Before returning to his homeland, he lived in England for a short period too, following which he returned to Georgia in 1897 and became the editor of the newspaper 'Kvali'. (Guruli, Political Portrait of Noe Jordania, 1999). He used his position for printing illegal so-called proclamations and disseminated them. In 1901-1902, Noe was arrested twice because of participating in May 1st demonstrations and his involvement in Guria peasant movement. Later, he was released temporarily, forced in exile in Ganja and because of the warrant for his second arrest, he barely managed to flee to England. While he was in prison, all Georgian and Caucasian social democrat organizations joined RSDLP, which he disapproved. Furthermore, Transcaucasian Committee rejected his program because of his nationalist views (Jordania, 1990). Although, according to Stephen F. Johns, while living in Europe, Zhordania could easily enter into a debate with such theoreticians as Karl Kautsky, Edward Bernstein, George Plekhanov and Vladimir Lenin as their equal. In his works, he expressed his faith in parliamentarianism, legal activism, pluralism and decentralization within the Party, those were not only tactical matters to him but also an ideological course and political belief, through which he saw Georgia co-existing with democratic Europe (Jones, 2007).

After studying the biography of Noe Zhordania, his work, and publications, we see that his life was full with modernization and European ideas. He preached the freedom and the equality of individuals and nations. He was

trying to make progress and struggle against reaction, and pseudo values aimed at ideological ruling of people. His socialist views were motivated by the protection of the rights of the working class, against unfair oppression and the desire to improve the low economic conditions. That's why he preferred the issue of class independence on the first time, and then the national because he believed that the process of national self-determination of the societies without classes would be an inevitable and irreversible bloodless process that would bring the nations independence and equality.

Zhordania returned to Georgia during the 1905 Revolution by using a false passport. This was the time, when Bolsheviks and Mensheviks were split in two different factions. He took part in defeating Bolsheviks in socialist organizations and undertook editorship of the newspapers 'Social Democrat', 'Skhivi' (The Beam), 'Gandiati' (The Dawn) and 'Elva' (The Lightning). He was elected in the first Duma of Russia where he led social democrat faction. The Duma was shortly dissolved but Noe Zhordania managed to put his candidates in future Dumas. He was arrested twice again for a short time because of his political activities and stayed in prison until he was affected by the 1913 general amnesty. Since 1917, Zhordania supported independence of Georgia but in such manner that Russia could not consider it as treason and lacked grounds to start repressions. Bolshevik Revolution in Russia and possible occupation by the Ottoman Empire simplified the matter, making declaration of independence of Georgian on May 26, 1918, practically justified. In the beginning, Zhordania became the leader on provisional parliament, and the chairman of the government later (Jordania, 1990).

During the proportional system based general elections of the Constituent Assembly in 1919, his party received 102 seats out of the total 130. The government managed to receive recognition of independence from Russia and other free states. Zhordania himself remained as the head of the state. Below we will discuss the projects implemented by him as the democratic transitions. However, in the meantime, it should be noted, that Georgian army repulsed military aggression of the Russian army twice, in January 1918 and in April 1920. He waged a defensive war against Armenia in December of 1918. Social Democratic Government of Georgia even dealt with the uprising in Abkhazia provoked by the Bolsheviks, however, they were eventually defeated by the 11th Army of Russia in 1921, following which Noe Zhordania emigrated along with other members of the government (Jordania, 1990) and passed away in Paris, few months prior to Stalin's death.

Preparation of the first democratic transitions

On June 24, 1918, Noe Zhordania left the National Council; Karlo Chkheidze replaced him while he became the head of the government. On October 8, National Council of Georgia was named as Parliament (Guruli, Political Portrait of Noe Jordania, 1999). Noe Zhordania presented the program for organization of political institutes to form statehood of Georgia. At the SDWP congress in August 1918, he declared that they were choosing the model of European socialism and admitted that they could not jump over the capitalism phase; and premature socialist experiment would bring not social liberty but social reaction, destruction of social welfare, disruption of national economy. He acknowledged Georgia as a bourgeois state, where private property had to be incited, and industry had to be developed. Zhordania believed that his party had to establish democracy at least, and socialism in the best case. He realized that introducing socialism through rough methods would destroy the economy; therefore he focused on strengthening democratic institutions (Vashakmadze, 2014).

To see in details how the views of the Georgian Social-Democrats were realized and the types of democratic transitions have been made through them, let's take a look at reforms in political and social spheres.

Democratic transitions in the political system

Noe Zhordania prepared the program 'Social Democracy and Political Organization of Georgia' which intended the modernization of political system. The program was based on the analysis of the experience of the Western European democratic states. He was looking for an experience appropriate for Georgia and acceptable for Georgian reality. Noe Zhordania thought about a new political system a long time prior to the independence of Georgia, and considered democratic republic the most adequate one. The Act of Independence defined Georgia as a democratic republic, and therefore, type of the organization of the state government was determined accordingly. Though Georgian social democrats were united with the Russian Mensheviks for some time, platform of the Georgian leaders was based on the European ideals. On Noe Zhordania's initiative, National Congress of Georgia was convened, which determined the fate of Georgia. At the same time, he was the chair of the regional center of the Council of

the Deputies of the Workers, Soldiers and Peasants of Georgia and he could declare independence of Georgia, or determine the county's fate by convening their Congress; however, it would be the Bolsheviks that split the nation into classes. Therefore, he invited the intelligentsia, nobility, bourgeoisie and other political parties, even the ones with radically different views, to the Congress. 324 delegates with decisive vote and 19 delegates with advisory vote attended the Congress. 67 delegates represented political parties, 15 – councils of workers and soldiers, 33 – municipal governments, 89 - executive committees of governorate, districts and communes, 20 – Georgian army, 8 – cooperatives, 9 - teachers union,* press, 35 – cultural-educational institutions, 26 – industry and trade sector and banks, 20 - nobility, 6 - migrants, 1 – the Church of Georgia, 7 – Catholics and Muslims, 3 – Jews, 2 – Abkhazian delegation and 8 – various institutions. Despite the fact that the Congress was convened after the February Revolution in Russia, as we see, the working class did not have majority and each social class of Georgia was represented at the Congress to some extent. This eliminated any confrontation between the classes and the Congress represented all Georgian people. Members of the Congress unanimously agreed on the type of future government - democratic republic, key principles of which would be based on political self-governance of people. Hence, power would be distributed between the center and peripheries, where people would elect deputies, executive bodies, governors, judges etc.(Guruli, *Political Portrait of Noe Jordania*, 1999).

The Congress passed the resolution, according to which a legislative body would be created that would compose the government. This would be a unicameral parliament for effective legislative operation and it would be elected for a two-year term. For this reason, election system was determined, which would be general, equal, direct voting through secret ballot. Every adult citizen (individual, who had attained the age of 20) was granted the right to vote, despite of its sex, ethnicity and religious beliefs (Arsenidze, 2014). Pursuant to this law, parliamentary election, i.e. election of the Constituent Assembly was held on February 14-16, 1919. This was an unprecedented event in the history of Georgia. Georgian people were granted opportunity to participate in legislative elections of their own democratic state for the first time. A wide range of parties participated in pre-election campaign. Even Bolshevik Party was allowed to take part in the elections, however, they boycotted the elections (Chumburidze, 2011). Fifteen political parties were registered in total while the number of voters reached 1,024,682. Voter turnout was 60%, i.e. 618,675 voters casted their votes, which is really good result considering the political culture at that time. Social-Democratic Party of Workers of Georgia claimed the victory and received 102 seats out of 130, collecting 473,638 votes in total. Social-Federalist Party of Georgia was the second, with 9 seats and 43,649 votes. The third was the Social-Revolutionary Party of Georgia. Next was Dashnaktsutyun with 3 seats, and the last was the National Party of Georgia with 2 seats (National Archives of Georgia, 2014). During its two-year history, the Assembly adopted Constitution and 126 laws, notably on citizenship, local elections, the country's defense, agriculture, legal system, political and administrative arrangements for ethnic minorities, a national system of public education, and some other laws and regulations on fiscal/monetary policy, the Georgian railways, trade and domestic production, etc. (Losaberidze, 1998).

The crown of democratic transitions represents the **Constitution** of the Democratic Republic of Georgia adopted by the Constituent Assembly of Georgia, which came into force 4 days prior to the Russian occupation on February 21, 1921. It expressed the essence of the structure of the state that functioned under social democracy and demonstrated its nature. Despite Georgian states had existed through three millennia, they were all ruled under absolute monarchy and republic was established for the first time, the power was perfectly divided between the three branches. Those were **legislative, executive and judicial** ones (Inasaridze, 1984). It is worth noting that, Constitution of Georgia represented mixed, compromised form of democratic republic "combining and intertwining" the French type of Parliamentary democracy and the principles of Swiss type direct democracy (Matsaberidze, 2008). Constituent Assembly started developing the draft of the constitution, debated it on regular basis and eventually ratified it on February 21, 1921. This process was complicated. Firstly, there was no previous precedent, and the second, there was no relevant terminology in Georgian language. Constitution was practically written from an empty page (Vadachkoria, *Georgian Social-Democracy in 1917-1921*, 2001). In Noe Zhordania's words, these were three branches, through which people would govern. He believed that, the **legislative body** had to be limited by such mechanism as referendum. This could bring one risk. It was possible that people's choice would hinder progressive laws drafted by the parliament. Therefore, referendums were to be held only on such matters, which concerned their pockets. Those are taxes, monetary system, trade agreements, etc. As for the **executive body**, Noe Zhordania considered them administrators. They were to be servants of their people, not masters, and they had to execute even such orders, which they might disapprove. They were not supposed to have any prerogatives and they had to obey common criminal and civil laws. Lastly, Noe Zhordania deemed judiciary a somewhat institution for

the oppressed. It necessarily had to be separated from executive bodies. The only way was for people introducing election system for judges, which would be elected for certain terms. People would reserve the right to recall the judge. If court proceedings were administered by them with money before, from now on court proceedings would be funded in that way, which would enable the poor to file lawsuits (Jordania, Social-Democracy and the State Organization of Georgia, 1918). Therefore, by reforming the **judiciary**, the question of bringing judicial system in compliance with international standards was raised for the first time in the history of Georgia. Georgian social democrats were inspired by the 1893 constitution of one of the Swiss Cantons – Bern. Pursuant to this constitution, people elected judges of civil and criminal systems through delegates for certain terms, and the judges examined cases in the presence of jury. In addition to this, there was to be a supreme court, which would supervise all other courts and discuss special cases and appeals. The actual problem was that there were no competent and qualified cadres, and such system had to be created from nothing, since judicial system of the Russian empire was far from that of modernist free states. Therefore, to accomplish this objective, the Assembly adopted a law, pursuant to which positions of arbiters, rules to elect them by cities and districts, as well as their rights and obligations were determined. In 1919, a law was developed, which introduced the right to legal counsel (attorney) and defined procedures for election of the council of sworn advocates; and in the same year, the ‘Senate’ was formed, which was considered an institution regulating operation of courts and observance of law. In its essence, it was an analogue of Supreme Court. Constituent Assembly designated sworn advocate Davit Kheltuplishvili as its first chair; while management of organizational affairs was assigned to the Ministry of Justice, which would be separated from the Senate after the reform was completed (Vadachkoria, Georgian Social-Democracy in 1917-1921, 2001). As for the institute of jury, it could be composed by any adult citizen despite of their education or profession, and they established if defendant was guilty or not; and judge would pass on relevant sentence considering their verdict. Detention, imprisonment of a citizen or imposing fine on him/her without court was prohibited, as an instrument of subduing and enslaving (Arsenidze, 2014). As we can see, despite the absence of judiciary and legislative basis and lack of human capital, social democrats managed to take a solid step toward modernization of state judicial system.

Noe Zhordania’s report ‘Social Democracy and Political Organization of State’ answers the question on development of constitution and the essence of governance. According to him, every state represents the interest of the class that leads the government. It could be nobility, bourgeoisie, or other. In this instance, we have social democracy, which had to protect the interests of the poor not on the expense of confrontation of other classes but by coexisting with them. To be more specific, peasantry, workers and petty bourgeoisie constituted the foundation of Georgia. Therefore, Zhordania argues that, only republican governance could ensure this coexistence peacefully. On his part, he distinguished three types of republic. Those were **parliamentarian, social and democratic**. By parliamentarian republic he meant **constitutional monarchy**, where the king has only a decorative role. This formation generally represents the interests of the bourgeoisie and the will of people is ignored. Practically, it means that strong parliament and bureaucracy assume the role of absolute monarch, which ensures power of the bureaucrats to be prolonged. As for **social republic**, it excludes private property. Since Georgian democrats would never take such a radical step, they believed that **democratic republic** was the only one, which would be compatible with socialism in such way, that private property would remain untouched. Under this system, power would be distributed between the center and peripheries. People choose not only the parliament but also executives, administrators and even judges too. As a result, people are directly involved in government. Such system enjoys one more advantage too – since regions of state are not depended on central government in everything, coup d’état in the capital (center) does not affect the entire formation of the state and it remains a local event; while under constitutional monarchy, coup d’état in the center automatically affects peripheries because they are not governed by strong local self-governments. In Noe Zhordania’s words, ‘we prefer such republic, which will ensure democratic rule in such way, that prevents central bodies from becoming a hub of provincial reactionarism (Jordania, Social-Democracy and the State Organization of Georgia, 1918).

A good example of democratic transitions is the law approved in August 1918, the law on state agencies, which regulated establishment of the administrative institutions of governorates, regions, and districts. However, governorate system was abolished and **local self-government** system was created in the form of multi-party advisory bodies and municipalities in districts and cities (Vashakmadze, 2014). This turned out to be the most successful project. Socialist and theoretician Karl Kautsky wrote about the local self-governments in Georgia: ‘Revolution gave Georgia complete self-government of provinces and villages. Such self-governments replaced pro-center bureaucratic systems’ (Inasaridze, 1984). The self-governing units, such as Mazra and Temi, became the undivided part of

the state-governing machine. The central government transferred some functions of the local government to the local structures. Competencies were divided effectively and rationally. Constitution definitively determined that local self-government is a body of local-self-governance, which managed local cultural-educational and economic affairs; local self-government was subordinated to the central bodies of the government, which had the right to suspend the orders of self-government that did not comply to law. However, their annulment was within court's authority. Local self-government was granted the right to its own budget according to a special law (Bendianishvili, *The Role of the Self-Governing Bodies in the State Structure of the First Democratic Republic of Georgia*, 2008).

In terms of democratic transitions of the political system, social democrats have taken political and civil cases to the highest level. Social democrats took political and civil affairs of individual to the highest level in terms of modernization of political system and cemented it by constitution. The supreme law of the country defined the **rights of citizens** in the third chapter as liberty of **opinion, printing, i.e. press, and expression**. Article 31 stated: 'every citizen enjoys full liberty of conscience. Citizen cannot be persecuted nor have his/her rights restricted because of his/her religion or personal beliefs.' This revolutionary accomplishment was a result of tens of years of struggle of people for freedom and against autocracy. As we mentioned earlier, there were about 15 political parties and movements in Georgia at the time. They had their own newspapers, journals, and openly expressed their opinions about political, economic, cultural and social situation in the country since for the first time in a very long time, nobody would persecute them for their beliefs (Inasaridze, 1984).

One more right the Georgian social democrats granted to their citizens was **freedom of gathering**. Article 33 of the Constitution states that, 'the citizens of Georgia have the right of public assembly without arms, either indoors or in the open air' (Inasaridze, 1984). Even modern Constitution of Georgia does not contain such provision. Although free gathering is not restricted today but citizens are obliged to notify relevant state agencies about time and place of gathering, in order to hold manifestations (Law of Georgia on Assemblage and Manifestations, 2013). In addition, under Article 37 of the Constitution of the Democratic Republic of Georgia, citizens were granted the right to submit their critical views to the government through individual or collective petition, whereas under Article 64, if citizens found any regulation unacceptable, parliament was obliged to submit it to a popular referendum in case 30.000 electors required it in writing (Inasaridze, 1984).

Moreover, Constitution determined the right of **free moving**. As Article 31 states, 'every citizen has the right of moving and selecting his own residence; there is no restriction of this right except by order of the court of justice' (Inasaridze, 1984). This may sound like an axiom for modern free states, however, people under feudalism and monarchy were deprived this right, as well as in the Soviet Union, where freedom of dwelling was extremely restricted. Therefore, democratic transitions of 1918-1921 were unarguably revolutionary and large-scale novelty for the Georgia of those times that laid foundation of the modern developed state.

Democratic transitions in civil and cultural spheres

Secularism

It is interesting what democratic transitions have been going on in national life towards national, ethnic and religious minorities. These processes were preceded by Georgian liberals, especially Ilia Chavchavadze's views before Georgia's independence, which changed the attitude toward religious minorities, and if earlier religion determined Georgian nationality, in his time this was changed. Religion, Christianity in our case, was not the decisive factor in defining one's nationality any more. This was significantly caused by re-uniting Adjarian Muslim population with the rest of Georgia (but under the rule of the Russian Empire). In Ilia's words, Adjarian Muslims were Georgians as much as the rest of the nation. Attached, more importance to one's dignity, not to his/her ancestry or religion. However, all of this was prepared during the Russian Empire, and in the conditions of Independent Georgia this issue was no longer under question. In this period secularism, freedom of religion, or ethnicity was not barrier for individuals from exercising their democratic rights.

Some of the scholars relate such attitude of the Georgian social democrats to atheistic beliefs of their leaders. For instance, Prof. V. Guruli labels the secular policy of the 1918-1921 Democratic Republic of Georgia as the atheistic one. He argues that, since the autocephaly of the Georgian Orthodox Church was re-established in the aftermath the February Revolution on March 12, 1917, the Church was unable to regain its traditional place in state affairs (Guruli, *National Consciousness, Statehood, Political Orientation*, 2008). For example, Noe Zhordania openly discusses his religious beliefs in his memoirs. As it turns out, he was brought up as an orthodox Christian, used to

fast and receive the Eucharist in his childhood. First time he doubted God's existence was after he read (*The Door to the Nature*) at school. According to him, he discovered that there was nothing supernatural in natural phenomena and there were scientific explanation for each of them. It turned out that rain was not the tears of God and thunder was not sound of Saint George's horse galloping. Therefore, he also questioned legitimacy of the king's rule, since according to the popular belief of that time, king was appointed by God. While studying at the Seminary, he developed a strong belief that king was as fictitious authority as God was. He put these two concepts on the same level while associated atheism with republicanism. He realized that, republic had to be for everybody and not for them who constituted majority. Thus, when the coat of arms of Georgia with the image of St. George was adopted, on Zhordania's initiative, they removed all religious attributes from it in order to avoid clericalism (Jordania, *My Past*, 1990). Moreover, Isidore Ramishvili recalls that, at Batumi Sunday school, which was filled with workers every day and where literacy, history, geography, and natural science were taught, Karlo Chkheidze headed teaching of Darwinism, which was widely promoted (Ramishvili, 2012). According to Prof. Guruli, secularization policy was taken to the level of high government officials. They did not take part in important religious celebrations. In addition, even Noe Zhordania forbade Catholicos-Patriarch Leonid to mention his name in his prayers, and only decided to give his consent, after the latter had already left his room (Guruli, *National Consciousness, Statehood, Political Orientation*, 2008).

In our opinion, this was the result of internalization of the secular policy and not a demonstration of one's religious beliefs. Especially, re-establishment of autocephaly of the Georgia Apostolic Church had political importance too, and social democrats considered this circumstance as a very important step toward re-establishment of independence. For this reason, Georgian Mensheviks operating in Russia, such as K. Chkheidze, I. Tsereteli, and Z. Avalishvili, provided the Georgian Church with significant support (Gegenava, 2013). In spite of this, the fact is that the leader of the church was not an important political figure during the existence of the Democratic Republic of Georgia. According to Guruli's conclusion, highest legislative body of the country and the government did not consider his opinion. Church's role in educating pupils and students, as well as in the Georgian army, was diminished. Teaching the Bible in public schools was prohibited since its essence was religious, not scientific or theological. Moreover, church hierarchs were prohibited from holding liturgies in military units (Guruli, *National Consciousness, Statehood, Political Orientation*, 2008). The number of holidays in a calendar year was decreased by eight at the expense of church holidays (Gegenava, 2013). We believe that, all this was the result of rational comprehension of reality, and a huge leap forward in terms of democratic values, since Georgian schools, troops, and other public institutions did not represent only believer orthodox Christians and they included people of various ethnicity, religion and ideologies, therefore, their discrimination was impermissible. This was exactly the result of the birth of comprehended nationalism, not of some tribal union in the Middle Ages. Noe Ramishvili believed that people manage their own self-determination, and 'will and blessing of God' is absent in this process; deciding the fate of people from above was rejected and its (people's) sovereignty is recognized universally (Ramishvili N. , 1931).

Knowledge and values of the Georgian social democrats were manifested in the first constitution and in the policy pursued by the government that was significant part of the democratic transitions. In 1920, they drafted a law, which separated church from state. Pursuant to it, state would not fund the Church anymore; on the contrary, the church was obliged to pay a special tax. Constitutional committee discussed the matters of religion based on secularist principles. Article 31 of the Constitution guaranteed full liberty of conscience and prohibited persecution, and restriction of civil and political rights on religious basis. However, no person was allowed to evade his/her political or civil obligations on religious reasons, except for the cases prescribed by the law. Article 143 acknowledged equality of all religions and granted special privileges to none; and under Article 144, local self-governments were forbidden to pay for the needs of any religious order (Gegenava, 2013).

Meanwhile, Clergy and the politicians supporting them actively opposed the social democrats. They protested against financial restrictions of the Church, however, supported separation of church from state, freedom of religion, and demonstrated tolerant policy toward the followers of other religions (Gegenava, 2013). They even declared in 1917, that 'according to Holy Writ and early ecclesiastical teachings, the best form of government is democratic republic, not monarchy or rule of king' (Papuashvili, N.). Catholicos-Patriarch of Georgia Kirion II stated: 'bouquet is more wonderful as it contains flowers of various colours. Our ancestors understood it completely and the history of Georgia does not show us any example of persecution of the people of other ethnicities, or the followers of other religions. On the contrary, significant freedom is noteworthy as well as in public so in religious affairs' (Gamakharia, 2006).

National minorities

A clear example of democratic transitions is the policy of Georgian Social Democrats towards national minorities. Georgian nationalist movements supported them in this matter too. One of the reasons of Noe Zhordania taking the matter of ethnic minorities was that he grasped ethnic diversity in Georgia. He favoured pragmatic policy over the pseudo-patriotic one and offered social equality and freedom to each of them. Such approach of his and his party paid off. Ethnic minorities did not feel being treated discriminated either. For this reason, social democrats won elections in Akhalkalaki, where population was mostly Armenian, while Armenian nationalist Dashnak lost. The result was the same in Tbilisi despite the Georgians were in minority there by then. Noe Zhordania explained these facts with the ideology of their party: 'our national policy toward ethnic minorities was founded on our political doctrine and on our previous political activity. Influence of the Social Democratic Party was based on that we defended the interests of every ethnicity; for us there were no Hellenes and barbarians, we considered everyone as Hellenes. However, this theory and past would have been hollow words and activities, if the objective reality in our country had not forced us to realize them. A domestic peace treaty between the ethnic minorities and the mother-nation, Georgians was needed, which would guarantee their solidarity and unity in times of joy and sorrow, which was released not by empty propaganda but by granting appropriate rights' (Jordania, *My Past*, 1990).

On such important day, when independence of Georgia was declared, Noe Zhordania emphasized ethnic minorities in his speech. In his words, throughout its history, Georgia only fought to defend its own interest, not against anyone. 'In addition, it fought not only for Georgians but also for all the nations that lived in Georgian state... no nation living in our country, or outside its borders, should feel uneasy, hurt, or offended because of us... I would like to have friendly relations with the nations living in Georgia and abroad. We will pay special attention to the tragedy of the nation, one part of which lives here, with us, and the other does not. Those are the Armenians. Modern Georgian will remember the testament of our ancestors and the Armenian nation will be granted the same protection they enjoyed under the rule of Georgian kings. We are willing to be on good terms with the majority of the Transcaucasian population – Muslims. We would like them to follow our example, establish a state like ours and extend their hand to us as a sign of unity... there are minorities of various ethnicity living in our state. We declare that national minorities will enjoy the same rights as well as the national majority of our state – Georgians' (Guruli, 26 May of 1918, 2011).

Attitude toward the ethnic minorities was demonstrated in the first constitution of Georgia. The 14th chapter and 9 articles were completely dedicated to this issue. Pursuant to it, every ethnic minority in Georgia was granted the right to free social, economic and cultural development, especially the right to teaching in their mother tongue and interior management of the matters of their ethno-culture. They also were granted rights to printing and writing in their mother tongue (Article 129). We must bear in mind that we are not talking about the Georgia of the 21st century, where all of this is natural but we are dealing with the beginning of the 20th century, when Georgia had been freed from the empire for only two years, where ethnic minorities paid in blood for fighting for their rights. Moreover, ethnic minorities were allowed to create self-governing units (commune, collective, or municipality) through their representative and establish ethnic union, in order to direct and organize their cultural educational activities in a better manner, including them, who did not have such self-governing agencies (Article 130). In addition to granting civil, political and cultural rights, constitution of Georgia paid close attention to their education. This meant establishing schools in accordance with proportion of the ethnical composition (Article 134); in such schools, pupils would be taught in the language they spoke (Article 135). Further, in terms of local government, where the proportion of ethnical minority exceeded 20%, the official language of sessions and proceedings would be the language of the minority, along with Georgian, should the said minority demanded so (Article 136). As for any deputy of non-Georgian origin, who did not know the official language sufficiently to express his opinions, was enabled to give his speech in his own language provided that he would submit to the Bureau of the Parliament an exact translation of his speech before delivering it (Article 137) (Constitution of the Democratic Republic of Georgia, 1921).

As we see in the period of democratic transitions, since the declaration of independence of Georgia, Georgian social democrats considered equality among ethnicities and such opportunity for ethnic minorities to integrate with the rest of the nation, which would ensure realization of their cultural, economic, civil and political rights, as the fundamental principle of the country.

Women's rights

Just as the democratic transitions towards religious and national minorities was preceded by ideological preparation, women's first emancipation movement was still in the second half of the 19th century. Struggle for women's rights was intensified at the end of the 19th century and the beginning of the 20th, which was facilitated by the spread of social democratic ideas. We learned that the constitution of Georgia, which fully demonstrated the social democratic views of that time, ignores sex in civil and political affairs. In this regard, they advocated complete equality.

Scholar of women's emancipation, L. Gapridashvili indicates that, Georgian women started to actively engage in politics since the beginning of the 20th century. She argues that a phenomenon of Georgian feminism was not based on just imported ideas but was adapted to the basic needs. It was not forced or artificial. Kato Mikeladze (1878-1942) led the movement fighting for women's civil and political rights (Gaprindashvili, 2008). **In the beginning of the 20th century**, she developed close ties with the members of 'Mesame Dasi' and engaged into revolutionary movement. With help of the 'Society for the Spreading of Literacy among Georgians' she went to Moscow to study pedagogics, and later travelled to Europe. She studied on the faculty of social and political sciences in Brussels, and settled in Paris after graduation. There she thoroughly studied the European experience of women's movements, and when she returned to her motherland in 1916, started to gather like-minded people around her and fighting for women's rights. In 1917-18, she established a regional network 'League of Women', which united the women of all districts of Western Georgia. During the same period, she edited and published the newspaper ' (Voice of Georgian Woman), which laid out the western experience necessary for women's liberation movement and a whole range of Georgian problems (Gaprindashvili, feminism-boell, 2014).

In her view, fundamental criticism of the existing culture was necessary to improve the political status of women. She called the Consecutive Assembly for equality of rights based on law; insisted complete individual and political freedom in the first place; for women, to have the right to vote, as well as to be elected. She also demanded equal labor rights, eradication of sex-based differences in punishments, to abrogate men's privileges in family and in inheritance law (Gaprindashvili, 2008). Interestingly, she demanded to prohibit prostitution, perhaps based on the argument that woman must not be a subject of exploitation for men.

Although women's movement in Georgia were not as wide as in the places of their origin but Georgian feminist protests, which were demonstrated through publicist essays, was not futile and played a significant role in Georgia's democratic transitions. More specifically, result of their struggle reflected during the elections of the Constituent Assembly of the first Democratic Republic of 1918-1921 when women participated in elections which previously represented an unprecedented phenomenon in Georgia. Moreover, 5 from 130 deputies were women (Anna Sologhashvili, Liza-Nakashidze-Bolkvadze, Minadora Toroshelidze, Kristine (Chito) Sharashidze, Eleonora Te-Parsegova-Makhviladze), which was a significant success in the democratization of Georgia and in terms of equality between women and men (Gamtenadze, 2016).

Conclusion

In 1920 was organized the visit of the delegation of social-democrat members of the Second International in Georgia, led by K. Kautsky (Zhvania, 1998). One of them, the future prime minister of England Ramsay MacDonald wrote that, "Georgian social democrats managed to achieve such things that the socialists leading the European governments have been unable to do; namely, they established complete harmony between village and city; painlessly and peacefully implemented agricultural reform. They made labour the foundation of the existence of the Republic. They gave lands to the landless. They adopted socialist legislation... Individual initiative was welcomed... An entirely democratic state is being built under the leadership of the socialist government... If freedom of nation is not a hollow concept, the Georgian nation is the one that deserved freedom, and proved its high culture and political maturity to the whole humankind. I familiarized myself with its constitution and social and economic development, and I would like to see life in our country organized like this' (Inasaridze, 1984). 'There was no proletarian dictatorship here, no one abetted one class against another... freedom, honesty, respect of the rights of minorities – these are the principles of the government of Georgia. Georgia is a wonderful country, so is its nation' (Shubitidze, Political Views of Noe Jordania, 2003).

Foreign politicians returned to their homelands widely presented their impressions of the first social democratic republic and its democratic transitions through the press. This was promoted by De-facto and De-jure recognition

of Georgia by Russia on May 7, 1920. 25 states in total recognized the Democratic Republic of Georgia during its lifespan. Turkey was the first (in 1918), then Germany, Austria, Argentina, Italy, France, the UK, Japan, Czechoslovakia, Belgium, Poland, Switzerland, Romania, Haiti, Liberia, Mexico, Panama, Siam, Luxemburg and others (Kirtadze, 1997).

It is sad that Georgia was in almost permanent state of war in 1918-1921. Since the day independence was declared, Georgian politicians realized that this independence could be temporary. Moreover, since 1920, there were aware that the Soviet Russia was planning to occupy Georgia by any means necessary. Despite of this, Georgian politicians continuously implemented modernist reforms. They adopted the constitution practically during the occupation (Jordania, 1990). All this indicates that they worked hard for the future of Georgia, not for only present. They wanted to lay foundations to a democratic republic, which would be a legitimate predecessor of the future Georgia. In this case, de-occupation of Georgia and re-establishment of its independence would have more legitimate grounds than it would have had in the 18th century, if the descendants of a disintegrated feudal country demanded independence. They created the democratic state that became a political and legal basis of the 21th century Georgia.

After his visit in Georgia in 1920, Karl Kautsky wrote as follows: 'representatives of Georgia had a proof that the Russian government was taking preliminary military measures to attack Georgia in December 1920, which it did in February. As a result of this attack, they made this country a Russian province again, under the flag of an independent soviet republic. This small country is restrained by the Russian Red Army with the strength of 120,000, which is robbing it without showing any mercy. As a conquered country, Georgia endures far more suffering from the Bolshevik dominance, than the ignorant Russia. The process of ravaging and bringing the country on the brink of starvation, which took four years in Russia, was concluded in Georgia only in a few months brought the same horrific results' (Kautsky, 1921).

Consequently, we see that our research article was based on a research report, relied on a number of relevant books, publications, speeches, statements, and we came to the conclusion that the first democratic transitions in Georgia were carried out in 1918-1921. **It was the epoch of social democrats, where the social democratization of the European direction took place in Georgia and concrete reforms were implemented in this regard.** During this period Georgian political and economic elite led by Noe Zhordania, was able to follow European trends and to some extent Georgia's democratic transition. These transformations touched upon everyone from the government to the ordinary public life. The survey revealed that reforms were implemented in the political and social sphere. Power was distributed in three branches. A democratic electoral system, which was supposed to be universal, equal, direct and secret ballot, was allowed to participate in elections for all aged (20 years) citizens regardless of gender, nationality and religion. The jury system of the court was developed, local self-government was created, the rights of citizens, including freedom of speech, printing or press, freedom of expression, freedom of movement and freedom of meeting was guaranteed. In parallel to the restoration of Autocephaly of the Apostolic Church of Georgia secular policy has been taken. The state and the church became completely separated from each other. The constitution guaranteed freedom of conscience and prohibition of persecution of citizens and restrictions on political and legal rights due to the religion. At the same time, it was inadmissible to refuse to perform civil and political duties on religious grounds, except for the cases prescribed by law. Equality was recognized and nobody was given the advantage. Democratic approaches were also applied to national minorities. According to the constitution, all national minorities of the Republic of Georgia were granted free social-economic and cultural development. All ethnic groups have been granted the right to education, and national-cultural, political affairs and governance in their own language. With the announcement of Georgia's independence, women have also won full political and civil liberties. The Constitution of Georgia did not grant sex any importance. Moreover, they not only were allowed to vote in the first Democratic Republic, but five MPs were elected to the parliament.

As the researcher of the Georgian Social-Democrats R. Kalandadze notes the concept of 'Democracy, as only the form of political organization of state, incorporated the meanings of the idea and political worldview. To some extent, it also had an ideological nature, which was clearly demonstrated during the first republic of Georgia, when the government ideologized democracy (Kalandadze, 2000). Many people did not comprehend the importance of democratic reforms and considered it a utopia, unfitting phenomenon. For instance, General Maghlakelidze recalls in his memoirs that, they were unable to implement real policy since Zhordania's government pursued such ideals

that exist only in theory and cannot be realized in practice (Maghlakelidze, Memories, 2012). It is a fact that the reforms of the Georgian social democrats and political, civil and cultural modernization were the achievement that **transformed Georgian people into the nation**, which was a part of the free civilized world. Despite the fact that the first democratic transitions were violently interrupted by the Soviet occupation, it left significant and necessary achievements as a legacy to the future free and democratic Georgia.

References

1. Bendianishvili, A. (1999). History of Georgia 1801-1921. Tbilisi: Ganatleba.
2. Chumburidze, D. (2011). Pre-election campaign and party agitation in 1919 in the Georgian press. In I. o. Research, Constituent Assembly of Georgia (pp. 47-54). Tbilisi: Tbilisi State University.
3. Constitution of Georgia. (1921). <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/1921-konstitucia.pdf>. Retrieved from <http://constitution.parliament.ge>: <http://constitution.parliament.ge/uploads/masalebi/1921-konstitucia.pdf>
4. Gamakharia, J. (2006). The Holy Confessor Ambrose. Retrieved from dspace.nplg.gov.ge: http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/11528/1/Ambrosi_Xxelaia.pdf
5. Gamtenadze, Z. (2016, March 25). <https://civicuscela.wordpress.com/2016/03/25/ქალთა-მოდრობა-საქართვე/>. Retrieved from civicuscela.wordpress.com: <https://civicuscela.wordpress.com/2016/03/25/ქალთა-მოდრობა-საქართვე/>
6. Gaprindashvili, L. (2008). Georgian Feminism or Feminism in Georgia? In History of European Ideas and Georgian Culture (pp. 193-197). Tbilisi: Universal.
7. Gaprindashvili, L. (2014, May 8). feminism-boell. Retrieved from www.feminism-boell.org: <http://www.feminism-boell.org/ka/2014/05/08/peminizmi-da-kalis-uplebebi-mozraoba-napiridan-centrisaken>
8. Gegenava, D. (2013). The basic legal aspects of church and state relations and the first constitution of Georgia. In E. E. University, Democratic Republic of Georgia and the First Constitution (pp. 166-189). Tbilisi: Eastern European University.
9. Guruli, V. (2011). 26 May of 1918. Tbilisi: Universal.
10. Guruli, V. (2008). National Consciousness, Statehood, Political Orientation. Tbilisi: Universal.
11. Guruli, V. (1999). Political Portrait of Noe Jordania. Tbilisi: Intellect.
12. Guruli, V. (1995). The Georgian Social-Democracy in 1892-1904. Tbilisi: Tbilisi University Press.
13. Inasaridze, K. (1984). The Short Golden Age. Munich.
14. Jones, S. F. (2007). Socialism in Georgian Colors. Tbilisi: Ilia University Press.
15. Kalandadze, R. (2000). Democracy as the Ideology of the First Republic of Georgia. Tbilisi: Metsniereba.
16. Kautsky, K. (1921). Kautsky About Georgia. *Independent Georgia* , 8-9.
17. Kirtadze, N. (1997). Europe and the Independent Georgia (1919-1923). Tbilisi: Institute for European and American Studies.
18. Law of Georgia on Assembly and Manifestations. (2013). Retrieved from [www.kharagauli.ge](http://www.kharagauli.ge/img/files/30.pdf): <http://www.kharagauli.ge/img/files/30.pdf>
19. Losaberidze, D. (1998, June). The Problem of Nationalism in Georgia. Retrieved from www.nato.int: <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/losaberi.pdf>
20. Matsaberidze, M. (2008). The 1921 Constitution of Georgia: In Search of the Georgian Model of Democracy. In I. o. Politology, Democratic Republic of Georgia: The Experience of State-Building (pp. 20-23). Tbilisi: Institute of Politology.
21. National Archives of Georgia. (2014, June 13). <http://www.archives.gov.ge/ge/page/1919-wlis-saqartvelos-damfudznebeli-krebis-archevnebi1>. Retrieved from [archives.gov.ge](http://www.archives.gov.ge): <http://www.archives.gov.ge/ge/page/1919-wlis-saqartvelos-damfudznebeli-krebis-archevnebi1>
22. Papuashvili, N. (2011). Democratic Values and Orthodox Church of Georgia. In L. Gaprindashvili, On the Track of Democratic Values in Georgia (pp. 313-338). Tbilisi: Dobera.

23. Ramishvili, I. (2012). *Memories*. Tbilisi: Artanuji.
24. Ramishvili, N. (1931). *Democratic Socializm*. Paris.
25. Shubitidze, V. (2003). *Political Vews of Noe Jordania*. Tbilisi: Technical University.
26. Vadachkoria, S. (2001). *Georgian Social-Democracy in 1917-1921*. Tbilisi: Metsniereba.
27. Vashakmadze, N. (2014). *Georgian Democratic Republic and the International Socialist Movement*. Tbilisi: Universal.
28. Zhordania, N. (1918). *Social-Democracy and the State Organization of Georgia*. Tbilisi: Rukhadze Publishing House
29. Zhordania, N. (1923). *Matter of Batle*. 1923.
30. Zhordania, N. (1933). *Democracy*. Paris.
31. Zhordania, N. (1990). *My Past*. Tbilisi: Sarangi.
32. Zhordania, N. (1990). *Selected Works*. Tbilisi: Sakartvelo.
33. Zhvania, G. (1998). *Europe and Government of Democratic Republic of Georgia (1917-1925)*. Tbilisi: Samshoblo.

შალვა ხუფენია

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი ფედერალიზმი ევროპის
თანამშრომლობაში
და მისი თანამედროვე გავლენები: ისტორიული ანალიზი

აბსტრაქტი

სტატიის მიზანია გამოიკვლიოს, შესაძლებელია თუ არა ახალი ფედერალური მოდელის კონსტრუქცია თანამედროვე ევროკავშირისათვის, იმ მდგომარეობის გათვალისწინებით, რომელიც შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში. ასევე, სტატია ევროკავშირს განიხილავს, როგორც ახალი ტიპის კონფედერაციას, რომლის მიზანია თანამედროვე ევროპის რეალობაზე მორგება. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ გვიან ოციან წლებში ევროპა იმყოფებოდა პარადიგმული ცვლილების პროცესში, რაც გულისხმობდა მე-17 საუკუნის დასაწყისში განვითარებული „ერი-სახელმწიფოს“ იდეალის მოდელზე დაფუძნებული სახელმწიფოებისაგან შემდგარი სისტემიდან, შეზღუდული სუვერენიტეტის მქონე სახელმწიფოთა და ფედერალური ტიპის კონსტიტუციონალიზებული საერთაშორისო კავშირების სისტემაზე გადასვლას. ამ პარადიგმული ცვლილების საწყისი შეგვიძლია ვეძიოთ მეორე მსოფლიო ომის დასასრულს. თუმცა, საბჭოთა კავშირის დაშლამდე მისი ფართო და დასკვნითი ფორმა ბოლომდე არ ჩამოყალიბებულა. ამ მნიშვნელოვანი ძვრების რეალობა მდგომარეობს არა იმაში, რომ სახელმწიფოები იშლება, არამედ სახელმწიფო სისტემის მიერ ახალი, ისეთი განზომილების შექმნაში, რომელიც გადაფარავს და დაძლევს აქამდე არსებულ სისტემას. „ფედერალისტების აჯანყება“ გულისხმობდა, არა მხოლოდ, განვითარებულ ფედერაციებს, არამედ თავის თავში აერთიანებდა რამოდენიმე ტიპის ფედერალურ მოწყობას, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ შიდა დაყოფას.

საკვანძო სიტყვები: ევროკავშირი, ფედერაცია, კონფედერაცია, ინტეგრაცია, თანამშრომლობა, მოდელი

სტატიის მოკლე მიმოხილვა

სტატია იკვლევს რამდენად არის შესაძლებელი ახალი ფედერალური მოდელის კონსტრუქცია თანამედროვე ევროკავშირისათვის იმ მდგომარეობის გათვალისწინებით, რომელიც შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში. მეცნიერთა ნაწილის აზრით, გვიან ოციან წლებში ევროპა იმყოფებოდა პარადიგმული ცვლილების პროცესში, რაც გულისხმობდა მე-17 საუკუნის დასაწყისში განვითარებული „ერი-სახელმწიფოს“ იდეალის მოდელზე დაფუძნებული სახელმწიფოებისაგან შემდგარი სისტემიდან შეზღუდული სუვერენიტეტის მქონე სახელმწიფოთა და ფედერალური ტიპის კონსტიტუციონალიზებული საერთაშორისო კავშირების სისტემაზე გადასვლას. ამ პარადიგმული ცვლილების საწყისი შეგვიძლია ვეძიოთ მეორე მსოფლიო ომის დასასრულს. ნებისმიერ შემთხვევაში, მისი ფართო და მტკიცებითი ხასიათი ბოლომდე არ იყო მიღებული საბჭოთა კავშირის დაშლამდე. ამ მნიშვნელოვანი ძვრების სიმართლე მდგომარეობს არა იმაში, რომ სახელმწიფოები იშლება, არამედ სახელმწიფო სისტემის მიერ ახალი, ისეთი განზომილების შექმნაში, რომელიც გადაფარავს და დაძლევს აქამდე არსებულ სისტემას. „ფედერალისტების აჯანყება“ გულისხმობდა არა მხოლოდ განვითარებულ ფედერაციებს, არამედ თავის თავში აერთიანებდა რამდენიმე ტიპის ფედერალურ მოწყობას, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ შიდა

დაყოფას. სტატია, ასევე, იკვლევს ევროკავშირის ჩამოყალიბებას ახალი ტიპის კონფედერაციად, რომლის მიზანია ევროპის რეალობაზე მორგება.

სტატიაში ნაჩვენებია მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ კონცეფციებსა და მიმდინარე მიდგომებს შორის კავშირი, რასაც მოყვება ისტორიული და თანამედროვე მდგომარეობების ურთიერთმიმართებების განხილვა. დასასრულს, განვიხილავ ევროკავშირის, როგორც ახალი ტიპის ფედერალური მოდელის შესახებ ჰიპოთეზას.

ამ დრომდე ევროკავშირის განხილვა შესაძლებელი იყო, როგორც ფედერაციის გარეშე არსებული კლასიკური ფედერალური მოდელისა. აღნიშნული გულისხმობდა, რომ თავისი ბუნებრივი სახით, კონსტრუქციით, თანმდევნი ნინსვლით, ინსტიტუციური სისტემით და მისი მზარდი პოლიტიკური შედეგებით, ეს იყო ფედერალური გავლენის, იდეებისა და სტრატეგიების არქივი. თუმცა, ის არ გარდაქმნილა ფორმალურ ფედერაციად. ევროკავშირი რჩება ერთგვარ ინტელექტუალურ თავსატეხად მისი კონცეპტუალური კომპლექსურობის გამო. თუმცა, ცხადია, რომ მისი მოდელი არის ახალი ფედერალური მოდელი, რომელიც აქამდე არ არსებულა. მისი ტრანსფორმაცია იყო არა ერთი გარდამტეხი ისტორიული მომენტის შედეგი, არამედ გარდამავალი და რთული პროცესი.

ეს სტატია დაყოფილია ოთხ მთავარ ნაწილად. პირველ ნაწილში ყურადღება გამახვილებულია არსებული ლიტერატურის განხილვაზე. მეორე ნაწილში ხაზი აქვს გასმული ფედერალიზმის როლს ევროკავშირის ინტეგრაციაში. რაც შეეხება მესამე ნაწილს, ის მოიცავს შედეგების განხილვას, ხოლო ზოგადი მიგნებების შესახებ დისკუსიას გაეცნობით მეოთხე ნაწილში.

მიღვარდი მიიჩნევდა, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი დასავლეთ ევროპის რეკონსტრუქციის წარმატებით შესრულება „ინსტიტუციონალიზებული საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულების ფორმირების“ შედეგი იყო (Milward, 1984). ის ამტკიცებდა, რომ აქამდე არსებული კვლევები არ უჩვენებდნენ, თუ რეალურად რა გავლენა ჰქონდა სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე ისეთ იდეალიზმს, როგორცაა საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულება. ემპირიული გამოცდილება კი საპირისპიროს უჩვენებდა: ინტეგრაცია იყო „ეროვნული პოლიტიკური ინტერესის შინაგანი გამოხატულების“ ბიუროკრატიული შედეგი და არა მთავარი სახელმწიფო მოხელეების მიერ პოლიტიკის გააზრება (Milward, 1984). მეტიც, ევროპული პროექტის საწყისები და ადრეული განვითარება იყო მსგავსი და განუჭვრეტელი და არ ჰქონია გამოკვეთილი პრინციპები, რომლებსაც შეიძლება ეწოდოს ზოგადი და დაუსრულებელი.

მიღვარდმა მის შემდეგ კონტრიბუციაში სცადა ინტეგრაციის თეორიის განვითარება, რომელიც ევროპის ისტორიის ემპირიული კვლევიდან გამომდინარეობდა, თუმცა, ფიქრობდა, რომ ის ჯერ არ ექვემდებარებოდა სრულ ანალიზს. მას გაცნობიერებული ჰქონდა ამ თეორიის სისუსტე თანამედროვე პროცესების მტკიცებაზე დაფუძნებული ნაციონალურ-პოლიტიკური გადაწყვეტილებების სამომავლო ბუნების პროგნოზირებასთან მიმართებაში. მიუხედავად ამისა, ის ამტკიცებდა, რომ ეროვნული სუვერენიტეტის საზღვრები, რომლებიც არსებულ პოლიტიკურ არჩევანს ეფუძნება, ისევ იმ პოზიციაზეა დაფიქსირებული, სადაც იყო 1952 და 1967 წლებში (Milward, Brennan, Romero, 1992).

მიღვარდის კონტრიბუციებზე დაყრდნობით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მისმა ისტორიულმა ანალიზმა რაციონალური გამოყენება მოიპოვა ევროკავშირში მიმდინარე პროცესებში.

მორავჩიკის აზრით, უნდა გამოიკვეთოს „ლიბერალური ინტერგოვერნმენტალიზმის“ რამოდენიმე ფუნდამენტური ასპექტები, რომელიც დაშენებულია შემდეგ საფუძვლებზე: ნეოფუნქციონალიზმის კრიტიკა, ნაციონალური არჩევანის ლიბერალური თეორიის აგება, სახელმწიფოს რაციონალური მართვის მიმდებლობა, სახელმწიფოთა შორის მოლაპარაკებების ინტერგოვერნმენტალური ანალიზი და საერთაშორისო ინსტიტუტების მიჩნევა საშინაო პოლიტიკის მიზნების ძირითად მხარდამჭერად. ამ ასპექტების გათვალისწინებით, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები მზად არიან პერიოდულად მოახდინონ სუვერენული ძალების გაერთიანება, რაც, თითქოს, ამცირებს ძალაუფლებას, თუმცა, რეალურად, აძლიერებს მათ ავტონომიას (Moravcsik, 1993).

საერთაშორისო ურთიერთობების ფორმატის ცვლა, სახელმწიფოთა შორის საერთო ინტერესების გათვალისწინებით, იძლეოდა გარანტიას აგრესიული პოლიტიკა შეცვლილიყო ურთიერთანამშრომლობის პოლიტიკით, რომელიც ხელს უწყობდა თანამშრომლობისა და ერთიანობის ახალი არეალების წარმოქმნას, ეს კი ცვლიდა სახელმწიფოებს.

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ ფედერალური ევროპის შენება ეკონომიკური ნაბიჯებით იყო უპრეცედენტო შემთხვევა ისტორიაში. თუმცა, ევროპის თანამეგობრობა და შემდეგ ევროკავშირი ასპარეზზე სხვა ფედერალური მოდელებისგან განსხვავებულად გამოჩნდა.

ევროპული ინტეგრაციის კონკრეტულ მოცემულობაში ხაზგასმული უნდა იყოს ის ფაქტი, რომ თეორიულად ევროკავშირი ფედერალიზმის კონტექსტში შემოდის ფედერაციის არარსებობის პირობებში. შესაბამისად, ტერმინი ფედერალიზმი ამ შემთხვევაში კონკრეტული ტიპის პოლიტიკურ ინტეგრაციას

აღნიშნავს. ის ემყარება კონცეფციას, რომელიც ითვალისწინებს საერთო მმართველობას და თვითმმართველობას. ფედერალურ ტენდენციას აქვს გამორჩეული ორგანიზაციული და ინსტიტუციური გავლენა ევროპის შენებაზე.

გასათვალისწინებელია, ასევე, მონეს მიდგომა ფედერალური ევროპის შენების მიმართ. მისი მეთოდი - სანყისი წერტილი - იყო გარდამავალი, „კუმულაციური“ განვითარება, რომელიც დაიწყო „ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების“ გარშემო, მოგვიანებით კი, დაისახა უფრო ფართო მიზანი საერთო ბაზრის სახით. თუმცა, მსხვილი სოციო-ეკონომიკური ობიექტების ჩართულობის მხარდაჭერა რეალურად გამოწვეული იყო პოლიტიკური საჭიროებით, ისე, რომ მომავლის რალაც მომენტში ფედერაცია გამხდარიყო მიღწევადი (Sbragia, 2002). ამ მოძრაობას, - ფუნქციონალიზმიდან კონსტიტუციონალიზმისკენ პოლიტიკური ევროპის შენების დროს, - არ ჰქონია არც შესრულების კონკრეტული ვადა და არც პროგრამა. მიუხედავად ამისა, მე ვემხრობი მოსაზრებას, რომ ევროპის შენება მიმდინარეობდა ფედერალური პროექტით, თუმცა, ის შეიცავდა წინაღობებს. ერთ-ერთი მთავარი წინაღობა იყო განვითარების გზაზე მყოფი ევროპის თანამეგობრობის სუსტი ცენტრალური „სუპრანაციონალური“ ინსტიტუციების შექმნა - რომელსაც არ შეეძლო იმაზე მეტი წინსვლა, რაც მანამდე არსებობდა და ურთიერთთანამშრომლობისა და ინტეგრაციის შემდეგ ეტაპზე გადასვლის მოტივაციისთვის მას სჭირდებოდა კონკრეტული მიღწევები.

როგორც სანყისი კონცეფციის არსებობისას, ისე განვითარების საბოლოო ეტაპზე, ევროპული თანამეგობრობა შეიცავს მყარ ფედერალურ და კონფედერალურ კომპონენტებს, რომლებიც თანაარსებობენ თანაბრად ძლიერი სახელმწიფოთაშორისი და „სუპრანაციონალური“ ელემენტებით. ევროპული პროექტის ეს თითოეული სეგმენტი იყო ფუნდამენტური ევროპის მშენებლობისას გასული ნახევარი საუკუნის განმავლობაში და გამოიწვია არაერთი თეორიული დებატი.

„ინტერგოვერნმენტალისტური“ გადმოსახედიდან, ევროპის თანამეგობრობა ცალსახად იკავებს ადგილს საერთაშორისო ურთიერთობების სამყაროში, რომელიც აყალიბებს მას კონფედერაციად, მაშინ, როცა „სუპრანაციონალიზმის“ განსხვავებული განმარტებისას ევროპული ინტეგრაცია აყალიბებს ნაციონალური სახელმწიფოს ახალ, მულტინაციონალურ ფედერაციად გარდაქმნის პროცესს. შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ევროპაში ეს არის თანამშრომლობის ახალი მოდელი, როგორც მისი თავდაპირველი შემადგენელი ელემენტების გარემოებით, ისე ფედერალური და კონფედერალური კომპონენტების უნიკალური გაერთიანებით.

„სუპრანაციონალური“ ინსტიტუციები მეტ-ნაკლებად იქცნენ უფრო მჭიდრო გაერთიანებისათვის საჭირო ელემენტებად. შესაბამისად, ემპირიული მოცემულობებიც და ფედერალური გაერთიანების ჩამოყალიბების სანყისი წერტილიც მნიშვნელოვანნი არიან იმის ადეკვატურად გასააზრებლად, თუ როგორ გამოჩნდა საერთაშორისო ასპარეზზე ევროპის თანამეგობრობა და როგორ ფუნქციონირებს ის. საერთაშორისო ურთიერთობების მოდელები და თეორები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არაა ევროპული ინტეგრაციისთვის იმდენად შესაბამისი, როგორც ამას ზოგიერთი მკვლევარი ამტკიცებს, რადგან ევროპული პროექტი რეალურად უნიკალური შემთხვევაა.

ევროკავშირმა - ევროპული პროექტის ახლანდელი ინტერპრეტაცია - მიაღწია ახალი კვების წერტილს თავის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ განვითარებაში. მოვიდა დრო, თავი ავარიდოთ მონეს მეთოდის პოლიტიკურ განვითარებას და ვიმსჯელოთ თანამედროვე გამოწვევებითა და საკამათო საკითხებით სავსე პოლიტიკური ევროპის შენების მოდელზე.

მონეს ევროპის მშენებლობის პირველად გეგმაში, ევროკავშირის ომის შემდგომი ელემენტების გათვალისწინებით, მოცემულ სტატიაში ეფექტიანად მოვიზრეთ, რომ ევროპული ინტეგრაციის ინიციატორების მიზანი იყო ფედერალური ევროპა. ფედერალური კონცეფცია, გავლენები და სტრატეგიები იყო ევროპის ჩამოყალიბებისა და განვითარების მნიშვნელოვანი ნაწილი.

მიუხედავად ამისა, ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის ჩამოყალიბებაში 1957 წელს, კავშირის ფუნდამენტურ სტრუქტურად მოიაზრებოდა ეკონომიკური და არა სხვა ტიპის კონფედერაცია. ევროპული ეკონომიკური თანამეგობრობის კონფედერაციული მოცემულობის თანახმად, ძირითადად, ეს იყო ეკონომიკური კონფედერაცია, თუმცა, მას ახასიათებდა ის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ელემენტები, რომელიც, წესით, კლასიკური კონფედერაციის განსაზღვრებისთვის გამოიყენებოდა: ქვეყნების პოლიტიკური გაერთიანება, რომელიც უპირველეს ყოვლისა ითვალისწინებს უსაფრთხოებასა და თავდაცვას. თუმცა, კონფედერალურმა ელემენტებმა სწორად არ წარმოაჩინა ევროპული თანამეგობრობა. გარდამავალი პროცესების პერიოდში ეს ელემენტები თანაარსებობდნენ ფედერალურ ნიშნებთან ერთად.

მეცნიერთა ნაწილმა აღიარა, რომ ის მეტი იყო, ვიდრე კონფედერაცია (Deutsch, 2003). თანამედროვე ფედერალისტები ფიქრობენ, რომ ევროპული თანამეგობრობა დამატებით ახდენდა ალორძინებადი ფე-

დერალური ელემენტების დემონსტრირებას და ფედერალისტების მიზანი იყო ევროპაში ტრანსფორმაციის პერიოდში ცენტრალური პოლიტიკური ინსტიტუციების გაძლიერება (Pinder, 1986).

ამ კონტრასტების გათვალისწინებით მხარს ვუჭერ მოსაზრებას, რომ ფედერალურ და კონფედერალურ მმართველობასთან დაკავშირებული ძალაუფლება და პასუხისმგებლობები შესაძლოა იდენტური ყოფილიყო. ეს არის პროცესი, სადაც ხდება ამ ძალების ორგანიზება. ევროკავშირი შედგება როგორც ფედერალური, ისე კონფედერალური ელემენტებისგან, იმდენად, რამდენადაც მათ შეუძლიათ ზემოქმედება მოქალაქეებზე და ასევე, ნევრ სახელმწიფოებზე.

კონფედერაციის და ფედერაციის ეს ასპექტები ამყარებს ამ სტატიაში გამოთქმულ არგუმენტებს. მიუხედავად კონფედერაციასა და ფედერაციას შორის არსებული მკვეთრი კონტრასტისა, ისინი იზიარებენ საერთო კონცეფციებს, ღირებულებებსა და ინსტიტუციური პოლიტიკის ატრიბუტებს.

ევროკავშირის გამოცდილებამ მიბიძგა კარგად ნაცნობი კლასიფიკაციების ხელახალი შესწავლისა და მათი გამოყენებისკენ. ევროკავშირის მოდელზე კონფედერაციული კავშირების ახალი ფორმების განვითარება გარდაუვალია. ეს არის საერთაშორისო ურთიერთობების ასპექტების ცვლილების ანარეკლი.

Shalva Khuphenia

POST-SECOND WORLD WAR FEDERALISM IN THE EUROPEAN COMMUNITY AND ITS RECENT IMPULSE: HISTORICAL ANALYSIS

Abstract

The article investigates whether it is conceivable to construct a new federal model for the modern European Union on the basis of circumstances after the Second World War. The article also clarifies the rise of the European Union which had formed into a new style of confederation constructed to fit the European realities. Some scientists proposed that in the late twentieth century Europe was “in the midst of a paradigm shift from a world of states, modeled after the ideal of the nation-state developed at the beginning of the modern epoch in the seventeenth century, to a world of diminished state sovereignty and increased interstate linkages of a constitutionalized federal character”. The sources of this paradigm shift could be situated at the end of the Second World War; however, its broad and conclusive character was not completely accepted until the breaking down of the Soviet Union. The truth of this significant change is not that states are collapsing but rather that the state system is acquiring a new measurement which is currently starting to cover and overcome the system that prevailed through the modern period. The “federalist uprising” was not limited to advanced federations but rather integrated a variation of several federal arrangements constructed to accommodate internal divisions.

Keywords: *European Union, Federation, confederation, integration, cooperation, model.*

Introduction

If we research the European Union as a new federal model, it is necessary to focus on the specification and characteristics of European integration. And this specific period of our research is the outcome of the policy that was initiated and started with the Schuman declaration in 1950 (Soustelle, 1951). In the article we explore links between the Second World War concepts and current approaches, followed upon the connection between history and present circumstances. Finally, we suggest the new federal model for the European Union.

Until recently it was possible to characterize the European Union as a classic model of federalism without federation. This implied that in its origins, construction and consequent advancement and its institutional system and expanding policy result it had dependably been the archive of federal impacts, ideas and strategies, without transforming itself into a formal federation. The European Union remains an intellectual puzzle due to its conceptual complexity. However, it is obvious, that it is a new kind of the federal model which has never been seen before. Its transformation has been gradual and complicated, instead of being the result of a crucial historical moment.

The article is divided by four main parts. The first part is focused on the review of an existing literature. The second part outlines the role of federalism in the integration of the European Union. The third part includes a discussion of results and in the fourth part we discuss about the general findings.

1 Literature Review

Milward considered that successful accomplishment of Western Europe's post-war reconstruction derived from the "creation of its own pattern of institutionalized international economic interdependence" (Milward, 1984). He claimed that previous accounts had neglected to demonstrate precisely how the idealism and the international economic interdependence, in reality affected governmental policy-making. Certainly, the empirical proof demonstrated the contrary: integration had been the bureaucratic outcome of "the internal expression of national political interest" instead of the major statesmen who had realized policy (Milward, 1984). Moreover, the origins and early advancement of the European project were similar and unforeseen instead of having essential principles that could be called general and endless. European Integration was not part of a grand federal design but had risen merely to respond to certain historically distinct political and economic problems. The European Coal and Steel Community, for instance, was composed simply to determine specific, limited – not generalized, comprehensive problems. It was only "an arm of the nation-state" and had no decisive indications for Europe's future. Above all, he outlines, that they had no intention to overcome the nation-state (Milward, 1984).

Milward's second significant contribution, namely the "rescue of the nation-state", depended on the two following arguments. First, it was considered, that development of the European Coal and Steel Community and the European Economic Community had been an essential part of advocating the nation-state since 1945; second, that the process of European integration had been a necessary part of the post-war rescue of the nation-state. The principal purpose of the origins, early development and existence of the European project was significantly one more stage in the long development of the nation-state. Moreover, some scientists argue, that "the true origins of the European Community were economic and social" (Alan S. Milward, George Brennan, Federico Romero, 1992). In this manner, the assumed contrast between the European Community and the nation-state was not true, they could exist together. And the development of the European Community was generally state coordinated: member state governments were in control of the process and guidance of the integration.

In the third contribution Milward attempted to develop a theory of integration taken from empirical research of Europe's own history, even while accepting that it was not yet "susceptible to full analysis". He acknowledged his weakness to forecast the future nature of national policy choices based upon the affirmation of contemporary circumstances and processes. Nevertheless, he asserted that the "frontier of national sovereignty based upon existing policy choices was essentially were it had been fixed in 1952 and 1957" (Alan S. Milward, George Brennan, Federico Romero, 1992).

Milward's contributions can be considered as a major aspect of a self-fulfilling prediction – the result of a disputed presumption and highly contestable previous conceptions – his historical analysis has maintained rational applicability to the currently occurring processes in the European Union.

Moravcsik suggests to outline several fundamental premises of liberal intergovernmentalism, which are established upon the following fundamental bases: a critique of neo-functionalism, a liberal theory of national choice arrangement, the acceptance of rational state conduct, an intergovernmental analysis of negotiations between states and an account of international institutions as a basic promoters of domestic policy targets. Together with these aspects member states of the European Union are periodically prepared to delegate and pool sovereign powers that come out to decrease, but in reality strengthen, their related autonomy (Moravcsik, 1993). Certainly, the primary hypothesis, which supports Moravcsik's clarification of cooperation in Western European countries after the Second World War, is established in the realist and neo-realist theories of international relations that arrange the state as the major actor in international politics. The guarantor of member state interest in the European Union are the national governments - the key players of progress and coherence to pursuit the national self-interest.

2. Federalism, Federation and European Integration

Changing the setting of international relations, with consideration of the mutual interest between states, guaranteed, that their policy will change from the aggressive to the mutual cooperation politics, which prompted to create a new areas of cooperation and unity that transformed a state. As a result, the European Union has established the rule of law between European states which, as Duchene has outlined, has "cut off a whole dimension of destructive expectations in the minds of policy makers". It has established the balance of power, so that the power politics

of the so-called international relations school of real politics has been replaced by “aspirations that come nearer to the rights and responsibilities which reign in domestic politics” (Duchene, 1994). The post - Second World War approach to building the federal Europe implied continuously appropriating what previously were the externalities of the state. This was a major exception in the traditional inter-state relations. Nonetheless, to construct a federal Europe by using the economic steps was something that had no historical precedent. Certainly, the European Community, and subsequently the European Union, has emerged in a very different manner to other federal models.

The key, in order to understand the relationship between federalism, federation and European integration, lies in the assumption that the federation would be continuously attractive if and when the functional connections between states are created in a way that they do not make threat to the national sovereignty (Sidjanski, 2007). Primarily these possible functional connections were economic activities and they were completely expressed in the initiative of European Coal and Steel Community (ECSC). This innovative type of supranational organization was the establishment of a European federation that would emerge only gradually to connect national elites in a process of common economic interest. These specific advantages would gradually construct the necessary solidarity – the mutual interest – which was vital for the removal of mental and physical obstacles (Rosamond, 2000).

In the particular setting of the European integration, it should be highlighted that the European Union theoretically is emerging in a context of federalism without current federation. Hence, in this term federalism is a specific type of political integration. It is based upon a conception that suggests shared rule and self-rule. The federal tendency has certain distinct organizational and institutional effects for the European construction.

2.1. Critical analysis

Federalists demand to organize Europe according to the federal principles that suggests a constitutionally required, however constrained, type of union in which power is divided and shared between the member states that constitute it, which will face various numbers of institutional changes and jurisdictional variations (Wallace, 2013). Practically, Europe has had a tendency to depend upon institutional coherence.

Moravcsik characterizes the European Union as “an exceptionally weak federation”(Moravcsik, 2001). He is, obviously uncomfortable with this explanation, including that it could be considered “as something qualitatively different from existing federal systems” and much preferring to indicate to it as “a particular sort of limited, multi-level constitutional polity designed within a specific social and historical context” (Moravcsik, 2001). The argument that was prompted by him is a notably doubtful conclusion acquired from what he accepts - the narrow scope of policies that fall within the extent and weakness of European Union’s institutions. This is a direct result of a criticism that involves the following spheres of issue about which European voters differ mostly: foreign policy, human rights, defense, social welfare provision, etc. He contends, the European Union’s central institutions are limited by super majoritarian decision rules and a powerless administration. And he makes a conclusion: “the European Union constitutional order is not only barely a federal state; it is barely recognizable as a state at all”(Moravcsik, 2001).

From the European Community’s policy and institutional ability emerges the picture of a developing, eminently decentralized federal union of states and citizens with constrained, however meaningful public obligations, commitments and duties that is constructed upon “unity in diversity”. It appears a democratic federal union based upon constrained centralization with particular state elements and aspects.

“Monnet’s Europe” is the way Europe has been constructed. Hence, Monnet’s approach to building a federal Europe should be reviewed. His method – the starting point – was a gradual, cumulative development that started with sectoral integration around Coal and Steel Community and later moved on to the more extensive goal of a common market. However the involvement of largely socio-economic objectives was supported by what was certainly a political necessity, so that, at some point in the future, the federation would be accessible (Sbragia, 2002). There was neither deadline nor a particular program for this movement from functionalism to constitutionalism during the construction of political Europe; however the important consequences of our argument about empirical setting is the specific consideration to the constructing of Europe including some obstacles for the federal project. One of the main obstacles was the creation of weak central supranational institutions of the developing European Community– not able to go much ahead what previously existed – and it certainly counted upon the particular accomplishments to provide the motivation for the next step of the cooperation and integration.

More or less, the supranational institutions have also expanded as an element of the advancement for the closer union. Therefore, both empirical setting and the starting point for constructing a federal union are critical to an adequate comprehension of how the European Community has emerged and how it functions. Theories and

models of international relations for decision-making processes are thus not as suitable to the European integration as few researchers would suggest, as the European project in reality is a unique case. To borrow from Spinelli, “the normative federalist essential contours liberal intergovernmentalist protagonist as highly capable at clarifying what exists however not seeing what does not yet exist but rather should exist” (Andrew Glencross and Alexander H. Trechsel, 2010).

3. Discussion of Results

Both in its initial conception and in its consequent development, the European Community has solid federal and confederal components that exist at the same time with equally strong inter-governmental and supranational elements. Each of these segmental parts of the European project was fundamental to the constructing of Europe throughout the past half century and have been the cause of much theoretical debates. If it is a function of theory to clarify the present circumstance, apparently it is the case that the European Union functions in practice but not in theory. There is no single comprehensive theory of European integration that can clarify the complex empirical phenomenon that we call Europe.

3.1. Federal Model for the European Union

The principal explanation for this theoretical puzzle lies in two important aspects: firstly, the conceptual deficiency of currently existing theories in European integration and international relations, and second, the new aspect in which the European project was initially considered and developed. The roots and formulation of most recent federations are commonly the outcome of the historically inter-connected process of state construction and national integration. Their origins and existence are the outcome of a sequence of complex circumstances that are described by a connection of mutual factors and historical specificity. But when our consideration changes from the world of intra-states relations (elements that relate to politics within the state) to the inter-state world (relations between states) we challenge the multilateralism of the federal idea and we need to research how far its aspect and content could be shifted from one context to another.

From an inter-governmentalism point of view, the European Community is certainly situated in the world of international relations which conditionally organizes it as a confederation, while in another meaning of supranationalism European integration appears to predict the transition processes of the national state into a new, multinational federation (Nugent, 2006). In this matter, we can say, that coherently it is a new model of cooperation in Europe, both in environment of its established constituent elements and its unique unification of federal and confederal components.

3.1.1. Federalism and Integration

The European Union – the present interpretation of the European project – has reached a new intersection in its political and economic development. The time has come to avoid the political developments of Monnet’s method and discuss the challenging and disputing model of constructing the political Europe.

The term integration is a word which implies distinctive things to various people and could be used in numerous contexts. Charles Pentland indicated it as “the lowest common denomination” and characterizes integration as: “a process whereby a group of people, organized initially in two or more independent nation-states, come to constitute a political whole which can in some sense be described as a community” (Pentland, 1973).

This basic explanation offers high level of generalization. However, it is an advantageous existing definition which brings the impact of connecting previously separate parts to shape new relations between peoples and states. These new relations include the establishment of a single people (a new politic body) depended on the accepted access to the integration (Geoffrey K. Roberts, 2014). A few theories, similar to the neofunctionalism, classify a community model which demonstrates some type of supra-nationality while others, similar to federalism, are state-oriented and have customarily defined a new state-model with a “single people”. However, there is a large amount of modification between and within contemporary theories and some of them are constantly regarding the target or final point of integration (O’Neill, 2015).

Considering this impression, while introducing integration as a gradual process, we sum up - it is a deeply complex phenomenon which might be understood in several specific ways. We are interested in political integration however there is also a wide range of measurements to study just one single theory. In the model of European inte-

gration, it is obvious that the economic aspect of integration has been significantly contrasted from the political or socio-cultural elements of the process (Blair, 2010).

At the most advanced level of universality, despite its natural uncertainty, there is a notable level of debate among scientists about what integration implies. It is essentially necessary to make a solid contrast between empirical and normative integration hypotheses (Manfred J. Holler and Hannu Nurmi, 2013). This implies that we should be apprehensive of those, above mentioned, normative theories which have effectively suggested specific objectives and strategies to be compared to empirical theories which imply to clarify what is occurring and make analysis, about what could be developed under given conditions.

Two principal approaches should be defined. Firstly, in spite of the fact that Monnet originally suggested and helped to implement economic integration, it was motivated by a political objective and his long-term intention was the European federation. As William Diebold outlined the European Coal and Steel Community was a major federal measure of economic integration and the idea of the Schuman Plan was “a series of truly federal equations, concerning the relations of the parts to one another and of each to the federal agency” (Diebold, 1962). And the European Coal and Steel Community’s reality was not simply “economic means to accomplish political result.” Rather, political and economic components were “inextricably mingled” in the Schuman Plan (Diebold, 1962). Secondly, by restoring the important facts this approach to the construction of Europe was an unprecedented example. Changing the setting of international relations in order to determine the common interests between states, guaranteed that their power were redirected from the old channels of political function into a new sphere of integrity and cooperation which overstepped the concept of nation-state. The European Community has suggested a rule of law within the European states which, as Duchene outlined, “has cut off whole dimensions of destructive expectation in the minds of policy-makers.” It has efficiently manifested the balance of power. So, the politics of the realpolitik school of international relations has been replaced by “aspirations that come nearer to the rights and responsibilities which reign in domestic politics” (Duchene, 1994). This was a notable exploration in European inter-state relations.

Nevertheless, to assemble a federal Europe basically by the economic development, Monnet was attempting something which had no historical example. Indeed the European Union has developed in the opposite way to any of its assumed models. Furthermore, it developed by the gradual combination of previously separate political units (Nugent, *The Governments and Politics of the European Union*, 2017).

Therefore, it is obvious that, both federalism and integration are approaches which can be defined as necessary attributes to the nation-state transformation (McConnell, 2017). Federalism, then, is a model of political cooperation and integration. With regards the European integration, however, federalism has been described by gradual additional steps of federal components, which have been included in the combined form to create the European Union in which supra-national, federal and intergovernmental objectives exist together in an unstable and unaccomplished union. As Duchene has noticed it, the European Communities were “steps to a federation that might have to operate indefinitely in intermediate zones. It was federal minimalism confined to certain economic areas” (Duchene, 1994).

In the following part of the article we analyze the conceptual distinction between federal and confederal elements in the European Union.

3.2. Federal and Confederal Elements

Since the European Union is certainly not a federation, it has been accepted method to define it as a confederal public power. Forsyth has been more decisive in characterizing the European Community as “an economic confederation”. He used well known description in order to outline it as “a subspecies of the genus confederation... a distinct branch of confederation” (Forsyth, 1981).

We limit ourselves within the generally accepted modern conceptual contrast, between what is believed to be federal and what is believed to be confederal. The classification of these terms is not obvious. Certainly, in some conditions, the conceptual contrast is ambiguous. After all that, fundamental federal and confederal principles, like voluntary union and shared rule and self-rule, might be included in both classifications (Attina, 2011). Another sense behind this unclearness is that confederation has been frequently interpreted as a way towards a federation, while they have been predicted either to collapse eventually, or to develop into federations. Even for many scholars it has been accepted in practice that historically successful confederations develop into federations. Mostly they have not been evaluated according to their own particular terms of reference as a specific type of union in their own privilege (Acacia, 2009).

4. General Findings

Considering the post-war elements of the European Union in Monnet's original plan of Europe, in this article we have effectively suggested that the objective of initiators of the European integration was a federal Europe. Federal concept, impacts and strategies have been an essential part of the European construction and development. However, in constructing the European Economic Community in 1957, the fundamental structure of the union seemed more an economic confederation than something else. As we have noticed, each participating member country had the specific goal to protect and secure their economic statehood. Their foreign economic relations were slowly changing into a national market. The confederal setting of the European Economic Community, then, proposed that it was mainly an economic confederation, but one with some important institutional elements which typically describes the classic confederation: the political union of countries concerned primarily with security and defense. However, the confederal elements did not appropriately characterize the European Community. During the transformation process these elements coexisted with federal features. Some scholars had concern to accept that it was constantly more than just confederal (Deutsch, 2003). These institutional elements affected negatively the confederal attribute of the European Community. Contemporary federalists consider that the European Community additionally demonstrated rising federal elements. The target of the federalists was to strengthen the focal political institutions of the European construction (Pinder, 1986). For them, the European Court of Justice (ECJ) gained the federal character in its judicial competences as supervisor of laws which were supreme to the national laws of the member countries and mandatory upon their citizens (Lindberg, 2007).

Considering this contrasts, the basic point here is that the powers and responsibilities related with both federal and confederal authorities recently could be practically identical; it is the process in which these forces are organized. In a federation, the central institution is the government of a "single people" (Molle, 2006), while in a confederation it is just a "government of governments" (Balassa, 2014). The theoretical barrier between federation and confederation empowers us to strengthen our position with regard the European case. The European Union consists of both federal and confederal elements having ability to act upon both the citizens and the governments of the union. Therefore, if, theoretically, confederations never achieve the noble status of being the governments of the "single people", their ability to have a direct policy affect upon the people cannot be denied.

All above mentioned, the European Union is making steps in the general direction of both classic confederation (a federal union of states) and federation (a union of states and citizens). The doubtful issue could be the intensive contest to move from Monnet's Europe of functionalism to Spinelli's Europe of constitutionalism. Empirical reality proposes us to use the following terminology: confederal-federal puzzle.

When we summarize the confederal-federal puzzle, it obviously shows why scholars have been unsuccessful to give a persuasive description to the European Union complexity. Both, its post- Second World War elements and its historical transformation have implied that it has constantly been subject to hypotheses and variances.

Regarding the issue of confederal governance, Frederick Lister has classified several characterizing elements which gives us the chance to specify the relevant scholarly debates about a federal Europe.

- Confederations combine states without denying them their sovereignty;
- Confederations combine states whose citizens are excessively diverse to create applicable federal-type unions;
- Confederation requires a written basic law in the form of treaty-constitutions that are legally mandatory upon the various confederal partners;
- Confederations contribute to a minimalist mandate that allows most governmental powers to be operated individually by its member states;
- Confederation contributes for two quite distinct forms of mandate including collective security and economic union;
- Confederations demonstrate commonly adequate decisions to solve disputes that may arise from any imbalance of power and resources among its member state (Lister, 1996).

Characterizing attributes of federation:

- A federation is a state with a single people which is described by the convenience of the constituent units of the union in the decision-making process of the central government on some constitutionally-established basis;

- A federation depends on unity and diversity which are formally perceived by the consolidation of self-rule and shared rule in a written and supreme constitution;
- Self-rule and shared rule are consolidated in no less than two orders of government, each of them acting directly upon its citizens, in which the constituent units enjoy notable autonomy in matters of local concern, however, they have intentionally accepted to pool their sovereignty in matters of mutual concern;
- The federation has a mediator as a supreme court to adjust the relations between the central government and the constituent units, and between the constituent units themselves (Burgess M. Gagnon A., 1993)

These confederal and federal aspects strengthens our argument which has been outlined in the article: despite there are clear contrasts between confederation and federation, they share several mutual concepts, values and institutional policy attributes. Lister has clarified: "the spheres of responsibility allocated to the central authorities and to the member states are surprisingly similar in federal and confederal unions" (Lister, 1996). More powers and more absolute powers are normally acceptable for the federal central authorities, than to the confederal authorities; however, this particular combination in the European Union is an outcome of Monnet's individual Community method.

It is time to create a new acceptable conceptual space for this new form of confederal-federal union. This is the place where a new confederation could be assigned to. Contemporary patterns, reflected in bodies like the European Union, would appear to propose that in late modernity while progressing toward a new era of freedom, more limited forms of governance will be displayed. The new European model of confederal union has changed the classic model of federation.

Conclusion

In the closest future we might be observers of the recreation and modernizations of confederation concept. A double paradox is obvious here. Our practical experience of federation has driven us to reexamine confederation, similarly as our reexamination of confederation which has stimulated a current analysis of federalism. The European Union's experience has made us to reexamine and reuse well known classifications. The new confederations should not be mistaken with their aged predecessors. They create an alternative form of union. More powerful and integrated but less centralized than many modern federations. The development of new shapes of confederal unions modeled on the European Union should not be surprising for us. It is a simple reflection of the changing aspects of international relations.

References

1. Acacia, J. (. (2009). *Clark Clifford: The Wise Man of Washington*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
2. Alan S. Milward, George Brennan, Federico Romero. (1992). *The European Rescue of the Nation-state*. London: Routledge.
3. Andrew Glencross and Alexander H. Trechsel. (2010). *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*. New York: Lexington Books.
4. Attina, F. (2011). *The Global Political System*. London : Palgrave Macmillan .
5. Balassa, B. (2014). The Theory of Economic Integration: An Introduction. In A. S. Nelsen, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration* (pp. 179-191). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
6. Blair, T. (2010). *A Journey*. London: Hutchinson.
7. Brown-John, C. L. (1995). *Federal Type Solutions and European Integration*. Lanham: University Press of America.
8. Burgess M. Gagnon A. (1993). *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions* . Birmingham: Hemel Hempstead.
9. Deutsch, K. W. (2003). *Nationalism and Social Communication: An Inquiry Into the Foundations of Nationality*. London : Macmillan.
10. Diebold, W. (1962). The Relevance of Federalism to Western European Economic Integration. In A. W. Macmahon, *Federalism: Mature and Emergent*. New York: Russell and Russell.
11. Duchene, F. (1994). *Jean Monnet: The First Statesmen of Interdependence*. New York: Norton.
12. Elazar, D. J. (1987). *Exploring Fedralism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

13. Elazar, D. J. (1995). From Statism to Federalism: A Paradigm Shift. *Publius*, 25.
14. Forsyth, M. G. (1981). *Unions of states: the Theory and Practice of Confederation*. Leicester : Leicester University Press.
15. Geoffrey K. Roberts, J. L. (2014). *West European Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
16. Lindberg, L. N. (2007). The Political Dynamics of European Economic Integration. In R. H. Ginsberg, *Demystifying The European Union* (p. 95). London: Rowman & Littlefield Publisher.
17. Lister, F. K. (1996). *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance*. London: Greenwood Press.
18. Manfred J. Holler and Hannu Nurmi. (2013). *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After* . Heidelberg: Springer.
19. McConnell, L. J. (2017). *Extracting Accountability from Non-State Actors in International Law*. New York: Routledge.
20. Milward, Alan S., assisted by Brennan, George and Romero, Federico. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- 21.
22. Milward, A. S. (1984). *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*. London: Routledge.
23. Molle, W. (2006). *Cohesion and Growth: The Theory and Practice of European Policy Making*. New York: Routledge.
24. Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach. *Journal of Common Market Studies*, 36.
25. Moravcsik, A. (2001). Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality. In K. N. Howse, *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and European Union* (p. 136). Oxford: Oxford University Press.
26. Nugent, N. (2006). *The European Union as an Integrative Power?* . Brussels : Brussels University Press.
27. Nugent, N. (2017). *The Governments and Politics of the European Union*. London: Palgrave.
28. O'Neill, M. (2015). *The Politics of European Integration*. London: Routledge.
29. Pentland, C. (1973). *International Theory and European Integration*. New York: Free Press.
30. Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis* . Princeton: Princeton University Press.
31. Pinder, J. (1986). European Community and Nation State: a Case for a Neo-federalism? *International Affairs*, 41-54.
32. Riley, P. (1973). The origins of Federal Theory in International Relations Ideas. *Polity*, 87-121.
33. Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. London: Macmillan.
34. Sbragia, A. M. (2002). Thinking about the European future: the uses of comparison. *Euro-Politics* , 90-256.
35. Sidjanski, D. (2007). *A future vision of the European Federative Constitution*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
36. Soustelle, J. (1951). *Journal Officiel Assemblée*, 81.
37. Wallace, W. (2013). Theory and practice in European integration. In , . In S. B. Scott, *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Oxford: Basil Blackwell.

პარამჯიტი სინგჰ ბერვალ

ევროკავშირის სამართლებრივი ლანდშაფტი და ხელოვნური ინტელექტი

აბსტრაქტი

ამ სტატიის მიზანია, გააანალიზოს ევროკავშირის სამართლებრივი ლანდშაფტი ხელოვნური ინტელექტის ჩრდილში და გამოკვეთოს, თუ როგორ ვითარდება იგი ამ დინამიური დისციპლინის ფონზე. ეს ამოცანა მნიშვნელობას იძენს ეკონომიკაში ხელოვნური ინტელექტის მზარდი აქტუალობის კვლადკვალ. ამასთან, მეცნიერები აგრძელებენ არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს შეფასებას იმ თვალსაზრისით, თუ რამდენად სრულად მოიცავს იგი განვითარებული ხელოვნური ინტელექტის ფონზე წამოჭრილ ყველა საკითხს, რადგან ეჭვგარეშეა, რომ რეფორმებმა და ცვლილებებმა უნდა უზრუნველყოს ხელოვნური ინტელექტის კონტროლი ყველა დაინტერესებული პირის სასარგებლოდ. ამ საკითხთან დაკავშირებით ყველაზე მნიშვნელოვანია, იმის გარკვევა, თუ რა პრინციპს დაეყრდნობა ხელოვნური ინტელექტის პოლიტიკა და სამართალშემოქმედების პროცესი.

საკვანძო სიტყვები: ხელოვნური ინტელექტი, ევროპის კავშირი, რეგულაცია, სამართალი, ეკონომიკა.

სტატიის მოკლე მიმოხილვა

ამ სტატიის მიზანია გააანალიზოს ევროკავშირის სამართლებრივი ლანდშაფტი ხელოვნური ინტელექტის (შემდეგში AI) ჩრდილში და გამოკვეთოს, თუ როგორ ვითარდება იგი ამ დინამიური დისციპლინის ფონზე. ეს ამოცანა მნიშვნელობას იძენს ეკონომიკაში ხელოვნური ინტელექტის მზარდი აქტუალობის კვლადკვალ, განსაკუთრებით კი იმ ძალისხმევითა კონტექსტში, რომელსაც ევროპის კავშირის ქვეყნები მიმართავენ ხელოვნური ინტელექტის საკუთარ ეკონომიკაში ინტეგრირების მიზნით. ეს ნიშნავს, რომ მიუხედავად ადამიანების მიერ ყოველდღიურ ცხოვრებაში ხელოვნური ინტელექტის მზარდი გამოყენების აღიარებისა, ევროპის კავშირის სურს ეს უკანასკნელი (ხელოვნური ინტელექტი) ძირითად ეკონომიკურ პროცესებში ჩართოს. ამასთან, კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც აიძულებს ევროკავშირს მიჰყვას ხელოვნურ ინტელექტთან დამოკიდებულების განსაზღვრის გზას, გახლავთ მისი უზარმაზარი ზეგავლენა ადამიანის არსებობის ყველა ასპექტზე.

სტატიის დასაწყისში ვეცნობით, თუ რას წარმოადგენს ხელოვნური ინტელექტი (AI). ევროკომისიის აზრით, AI გახლავთ "სისტემები, რომლებიც კონკრეტული მიზნების მისაღწევად ასახავენ ინფორმაციულ კვლევას მათივე გარემოს ანალიზისა და კონკრეტული ქმედებების განხორციელების გზით - ავტონომიის გარკვეული ხარისხით." ევროკავშირი აღიარებს, რომ AI-ს საკუთარი მონაცემების გამოყენების ხარჯზე შესწავლავს თვითგაუმჯობესების უნარი, რასაც საბოლოო ჯამში, გადამწყვეტილებების ავტომატურად მიღებაზე მივყავართ. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, AI-ს შედეგად მოჰყვება მანქანების მიერ "გადამწყვეტილების მიღება" და "განხორციელება" ურიცხვი მონაცემების საფუძველზე და ეს პროცესი ადამიანურ პროცესთან იქნება მიახლოებული.

უფრო და უფრო მეტი მონაცემის მოპოვების მიზნით ადამიანებზე მუდმივი "მეთვალყურეობა", რაც, თავის მხრივ, ხელოვნური ინტელექტის სრულყოფას ემსახურება ამ უკანასკნელის მათივე სასარგებლოდ ამუშავებისთვის, დღის წესრიგში აყენებს მონაცემთა კონფიდენციალურობასთან დაკავშირებულ პრობლემას. ხელოვნური ინტელექტის შემუშავებაზე ორიენტირებული კორპორაციების მიერ კერძო პირების ურიცხვი მონაცემების შეუკავებელი გამოყენება ევროკავშირისთვის უკვე პრობლემა ხდება

GDPR-ის (საერთო მონაცემთა დაცვის რეგულაცია; ევროკავშირის მიერ მიღებული ბოლო დროინდელი მონაცემების რეგულაცია) გამოყენებისას. გარდა ამისა, ევროკავშირის ანტიმონოპოლიური უწყებებისთვის აღნიშნულის შედეგები ძალზე მასშტაბურია, იმდენად, რამდენადაც მხოლოდ მსხვილ ტექნოლოგიურ კომპანიებს (მაგ. Amazon) აქვთ წვდომა მონაცემებთან და ეს შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ბაზარზე კონკურენციის დასამახინჯებლად, რაც, ბუნებრივია, ზიანს მოუტანს სხვა კონკურენტებსა და მომხმარებლებს.

სტატიაში, ასევე, განხილულია, თუ როგორ ხდება AI უფრო და უფრო მნიშვნელოვანი ეკონომიკისთვის. შესაძლებელია ითქვას, რომ AI წარმოადგენს მეოთხე ინდუსტრიული რევოლუციას ორთქლის ძრავის, ელექტროენერჯის გამოგონებისა და ციფრული კომპიუტერის შემდეგ. სავარაუდოდ, ეს გამოიწვევს ექსპონენციურ ეკონომიკურ ზრდას, რაც, თავის მხრივ, პროდუქტიულობისა და წარმოების მოცულობის ზრდის შედეგად დადგება. აქედან გამომდინარე, არსებობს უამრავი მტკიცებულება იმისა, რომ AI უფრო და უფრო ხშირად გამოიყენება ეკონომიკაში. AI-ის ეკონომიკური შედეგები მაღალ ფსონებს უკავშირდება. გარდა ამისა, AI-ის მეშვეობით უნდა გადაიჭრას მსოფლიო პრობლემები.

შემდგომ ამისა, სტატიაში ხაზი ესმევა AI-ის არატრადიციულ ხასიათს, რის გამოც მისი რეგულაცია არა მხოლოდ სრულიად ახალ ცნებას წარმოადგენს ევროპის კავშირისთვის, არამედ, საჭიროებს უაღრესად სისტემურ მიდგომას, განსაკუთრებით, მაშინ, თუკი ხელოვნური ინტელექტის კაცობრიობისთვის გამოყენების საჭიროება დადგება. ის, რაც AI-ის რეგულირების პრობლემას უფრო ამწვავებს, გახლავთ მისივე პოტენციალი - მართალია, პერსპექტიული, მაგრამ მაინც საკმაოდ გაურკვეველი, რამეთუ ამ სფეროში მწყობრიდან გამოსვლას/შეფერხებას საკმაოდ ხშირად აქვს ადგილი. მიუხედავად ზოგიერთი მტკიცებისა, დატოვონ AI დაურეგულირებელი, რეგულაცია ძალზე მნიშვნელოვნად მიიჩნევა მრავალ მიზეზთა გამო. უდავოა AI-ის რეგულირების საჭიროება, რამეთუ ადამიანის არსებობის თითოეული ასპექტი რეგულირდება იმისათვის, რომ ეს არსებობა უფრო ეფექტური და ეფექტიანი გახდეს.

სტატიაში, ასევე, განხილულია, თუ როგორი ურთიერთქმედება ვლინდება AI-სა და კანონმდებლობის ცნებას შორის. ევროპის კავშირის სხვადასხვა ქვეყნების მიერ ხელოვნური ინტელექტთან მიმართებით სხვადასხვა დონეზე და სხვადასხვა ეფექტით აღებული ინიციატივების კვლევის საფუძველზე, ავტორი მოკლედ მიმოიხილავს, თუ ვინ არის დაინტერესებული მხარე და რაში მდგომარეობს ეს ინტერესები. ევროკავშირის ყურადღების ცენტრში, უპირველესად, მოცემულ ეტაპზე, დგას ხელოვნური ინტელექტის დარეგულირების უზრუნველყოფის საკითხი, რათა დაეხმარონ ბაზრის ჯეროვნად ფუნქციონირებას და ამით მიაღწიონ ეკონომიკის ზრდას. აქვე აღინიშნება ინვესტიციების ნაკადები AI-ის სფეროში, რაც ხაზს უსვამს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი გახდა AI ევროკავშირის ეკონომიკისა და მომხმარებელთათვის.

AI სფეროში კანონისა და პოლიტიკის განხილვისას, ხაზი უნდა გაესვას ეთიკის კუთხით სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავებელი მაღალი დონის ექსპერტთა ჯგუფის ფორმირებასა და როლს. AI-თან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხების გარშემო რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით ევროკავშირში შეიქმნა ხელოვნური ინტელექტის მაღალი დონის ექსპერტთა ჯგუფი. ჯგუფმა შეძლო AI ეთიკის პირველი სახელმძღვანელო პროექტის შემუშავება. გაიდლაინები ეხება ისეთ პრინციპს, როგორცაა გამჭვირვალობა, რომელიც კონკრეტულად მიმართულია AI-ის შემუშავებისა და მართვის სფეროში მოღვაწე პირებზე.

გარდა ამისა, დეტალურადაა განხილული კომისიის შეთავაზება რობოტექნიკის მიმართ სამოქალაქო სამართლის პრინციპების გამოყენებასთან დაკავშირებით, რამეთუ უაღრესად მნიშვნელოვანია განისაზღვროს პასუხისმგებლობა იმ შემთხვევებისთვის, რომლებიც შეიძლება რობოტების ან რაიმე სხვა ინტელექტუალური სისტემის მიზეზით დადგეს. თუმცა, ევროკავშირის მასშტაბით რობოტიკის მიმართ სამოქალაქო კანონმდებლობის გამოყენება AI-თვის საკმაოდ შემზღვეველი ფაქტორი გახლავთ, რადგან თავად AI არ შემოიფარგლება სისტემებზე ადამიანის კონტროლის შენარჩუნებით, არამედ, იგი ავტომატურობაზე აკეთებს აქცენტს.

ევროპარლამენტის რეზოლუცია ხაზს უსვამს რობოტთან დაკავშირებულ რისკებს ადამიანის უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის, ასევე, თავისუფლების, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის, ერთიანობისა და ღირსების, თვითგამორკვევის, დისკრიმინაციის აღკვეთისა და პირადი მონაცემების დაცვის სფეროებში. რეზოლუცია, ასევე, გვთავაზობს არსებული საკანონმდებლო ბაზის განახლებას მასში ეთიკური პრინციპების შეტანით, რომლებიც რობოტების შემუშავებას, დაპროექტებას, წარმოებას, გამოყენებასა და მოდიფიცირებას ეხება. ხაზგასმულია, ასევე, გამჭვირვალობის პრინციპის მნიშვნელობა ხელოვნური ინტელექტის მეშვეობით მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებისას და, ამავდროულად,

აქცენტი კეთდება პარლამენტის მიერ ხელოვნური ინტელექტის სრული ავტონომიურობის - ადამიანის კონტროლს მიღმა მოქმედების - მიზანიმართულად გამორიცხვაზე ეთიკური პრინციპებიდან გამომდინარე. საინტერესოა, რომ არაკონტროლირებად AI-თან დაკავშირებული შიშები აისახება რეზოლუციის შინაარსზეც, რაც მოითხოვს, რომ მუდამ არსებობდეს შესაძლებლობა AI-ის გამოთვლის სისტემის შემცირებისა იმ დონემდე, რაც გასაგები იქნება ადამიანისთვის. როგორც ჩანს, ეს ერთგვარი ბარიერი გახლავთ იმ მიზნისაკენ, რომლის მიღწევისკენაც ისწრაფვის კომისია და რაც ასახულიცაა მის გზავნილებში. პირადი და სენსიტიური მონაცემების დაცვა, ასევე, მუდამ უნდა იყოს ევროკავშირის AI-ის ეთიკური პრინციპების ზრუნვის საგანი.

ევროკავშირის 2017 წლის საპარლამენტო ანგარიშით ევროკომისიას დაევალა განეხილა, იყო თუ არა სამართლებრივად შესაძლებელი რობოტებისთვის კონკრეტული სამართლებრივი სტატუსის შექმნა გრძელვადიან პერსპექტივაში, რაც გარკვეულწილად დაემსგავსებოდა სამართლებრივი პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების მქონე ელექტრონული პირის სტატუსს. შედეგად, ხელოვნური ინტელექტის სფეროს 156 ექსპერტმა კომისიას გაუგზავნა წერილი, სადაც გამოთქვეს შემოთავაზება AI-თვის სამართლებრივი სტატუსის მინიჭების უარყოფით შედეგებთან დაკავშირებით. ზოგი ექსპერტის განცხადებით, საზოგადოების ნორმატიულმა სტრუქტურამ უნდა განსაზღვროს, თუ რა სახის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს რობოტს.

კიდევ ერთ პრობლემას ვაწყდებით AI-თან დაკავშირებულ კანონშემოქმედებით სფეროში, კერძოდ, კანონმდებელს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა განჭვრიტოს მომავალი, რათა სათანადოდ გაუმკლავდეს პოტენციურ გამოწვევებს. აღნიშნული შესაბამისობაში მოდის ევროკავშირის მიდგომასთან სამომავლო პრობლემების განჭვრეტისა და მოცემულ დროში მათი საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევის შესახებ. რეგულაცია მოითხოვს იმ გაურკვევლობის აღმოფხვრასაც, რომელიც ტექნოლოგიებში მეოთხე ინდუსტრიულმა რევოლუციამ მოიტანა.

გარდა ამისა, ევროკავშირში ამ სფეროს მარეგულირებელი ძირითადი საქმიანობა ხორციელდება ეთიკის განვითარების მიმართულებით, და ეს მაშინ, როდესაც კანონები ან სამართლებრივი ჩარჩოები, როგორც სოციალური ხელმძღვანელობის ან კონტროლის მექანიზმი, განსხვავდება ეთიკისგან. AI-ის დისციპლინაში, უპირველესად, სწორედ ეთიკა განიხილება. არსებობენ მეცნიერები, რომლებიც ხელოვნურ ინტელექტზე ორიენტირებული კანონშემოქმედების კუთხით მასშტაბური გარღვევის მომხრენი არიან და ხელოვნური ინტელექტის პროექტში “დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის პრინციპების და ადამიანის უფლებების” შეტანას მოითხოვენ. AI-ის ბუნების გათვალისწინებით, ამ სფეროს კანონშემოქმედება - სულ მცირე, ამ ეტაპზე - ნორმატიულ იურისპრუდენციას ეყრდნობა. ეს ნორმატიული იურისპრუდენცია მიმართულია სხვისადმი ზიანის მიყენების აღკვეთისკენ. სინამდვილეში, ხელოვნური ინტელექტის სფეროში კანონშემოქმედება ხელმძღვანელობს სამართლებრივი მორალიზმით, სამართლებრივი პატერნალიზმით. ბოლო დროს ევროკავშირში ზოგიერთი წევრი ხელოვნური ინტელექტის კანონშემოქმედების კუთხით გაცილებით შენელებული ტემპის მხარდამჭერად გამოდის, ისინი გვთავაზობენ, უფრო დიდი ყურადღება დაეთმოს ეთიკური პრინციპების ფორმულირებას და სასამართლოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებას იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რაც კანონით არ არის გათვალისწინებული. ევროკავშირის ამგვარი ახალი მოცემულობა რალაცით ჩამოჰგავს დაურეგულირებელ საბაზრო მიდგომას ხელოვნური ინტელექტის სექტორისადმი, რომელსაც აშშ-ში გვპირდებიან.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც ამ სფეროში დომინირებს, არის ის, რომ, როგორც ჩანს, კანონშემოქმედება “ადამიანის კონტროლის» კონტექსტში AI-თან დაკავშირებული სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავების შესახებ საუბრობს. ეს ნიშნავს, რომ თავად ვარაუდი, რომელიც კანონშემოქმედებისთვის საფუძველს წარმოადგენს ხელოვნურად ინტელექტუალურ სუბიექტებთან მიმართებით, ძირს უთხრის ამ უკანასკნელის დამოუკიდებლად არსებობას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, კანონი, პრინციპში, მართავს ადამიანებს და იმასაც, თუ რას ფიქრობენ ადამიანები; მაგალითად, მას შეუძლია აკონტროლოს ხელმისაწვდომი გარე სივრცე, ცხოველები და ა.შ. ჯერ კიდევ არ არის გარკვეული, დაექვემდებარება თუ არა მალაგანვითარებული ხელოვნური ინტელექტი ადამიანის მიერ შექმნილ სამართლებრივ რეჟიმს. ზემო აღნიშნულიდან გამომდინარე, როგორც ჩანს, კანონშემოქმედება რელევანტურია მხილოდ ამ ეტაპსა და გარდამავალ ეტაპზე, სადაც AI ჯერ კიდევ ადამიანის დონის ინტელექტის შექმნის გზაზეა. არავინ დაფიქრებულა იმაზე, თუ როგორი იქნება სამართლებრივი ლანდშაფტი მაშინ, როდესაც ხელოვნური ინტელექტი ადამიანური ინტელექტის დონეს მიაღწევს ან მას გადააჭარბებს. ახლოვდება დრო, როდესაც AI აღარ დაექვემდებარება ადამიანის კონტროლს და ეს ჰიპოთეზა არც შორეული და არც მოგონი-

ლი ალბათობა გახლავთ, თუკი გავითვალისწინებთ თანამედროვე ლიტერატურას, რომელსაც აშკარად შეუძლია ამგვარი სცენარის შექმნა. ვის შეეძლო წარმოედგინა პირველყოფილი წყობილების დროს, რომ ადამიანები გამოიყენებდნენ სმარტფონს, ვიდეო-ზარებს და ერთმანეთს ციფრულ ფაილებს დაუგზავნიდნენ? იგივე სურათი შეიძლება შეიქმნას AI შემთხვევაშიც.

სტატიაში, ასევე, მოცემულია მსჯელობა იმის თაობაზე, თუ რა გავლენას მოახდენს AI ევროკავშირში შემოქმედებითობაზე, ინოვაციასა და კონკურენციაზე. დასკვნის გამოტანამდე, სტატიაში ცოტაოდენი ლეტალური ავტონომიური იარაღების სისტემებზეცაა (LAWS) ნათქვამი.

ევროპარლამენტმა მიიღო რეზოლუცია ლეტალური ავტონომიური იარაღის სისტემების აკრძალვის შესახებ. განიხილავს რა LAWS-ს, როგორც “იარაღის სისტემას კრიტიკული ფუნქციების შერჩევასა და თავდასხმაზე ადამიანური მიზანმიმართული კონტროლის გარეშე“, ევროკავშირი გამოსატყავს კანონის აკრძალვის სურვილს. კომისია ითვალისწინებს რისკებს, რაც AI-ის შესაძლო გაუმართაობის შედეგად შეიძლება წარმოიქმნას; ასევე, ხაზი ესმევა როლს, რომელიც შეიძლება არა-სახელმწიფო სუბიექტმა ითამაშოს, თუკი იგი ხელთ ჩაიგდებს LAWS-ს. საინტერესოა აღინიშნოს, რომ გადანყვევტილების მიღების პროცესში ადამიანები ისწრაფვიან მასში ჩართვისკენ, რადგან ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან. ამ ფონზე, კომისია, ასევე, დღის წესრიგში აყენებს საკითხებს, რომლებიც ეხება ადამიანის უფლებებს და ჰუმანიტარული რეჟიმის იმპლემენტაციას იმ შემთხვევაში, თუკი ადგილი ექნება LAW-ების ამოქმედებას.

ბოლოს, უნდა ითქვას, რომ პროგრესი, რომელიც ხელოვნური ინტელექტის სფეროში იქნა მიღწეული და კანონშემოქმედება, რომელსაც ევროკავშირი ახორციელებს, დროს უსწრებს. ევროკავშირში ნეფრი ქვეყნების დონეზე პოლიტიკის შემუშავება ტემპს იღებს, უფრო და უფრო მეტი ქვეყანა წარმატებული ინიციატივით გამოდის დამოუკიდებლად; ამასთან, ხელოვნური ინტელექტის კუთხით ერთსულოვანი პოზიციის არსებობის შესახებ ერთობლივი დეკლარაცია ასახავს გადაუდებელ აუცილებლობას დაარეგულიროს ის, რაც თუმცა ალქმის მიღმაა, მაგრამ მაინც საინფორმაციო წარმოსახვის ჩარჩოებში მოქცევადა. ალბათ, ისიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მომავალს ალაპარაკება და ამ ყველაფრის აღწერა შეეძლება.

Paramjeet Singh Berwal¹

EUROPEAN UNION'S LEGAL LANDSCAPE AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Abstract

The aim of this article is to analyze the European Union (EU) legal landscape in the context of artificial intelligence (AI) and highlight how it is evolving to deal with the dynamic discipline. The exercise becomes important in the wake of growing relevance of AI in economy. Though scholars continue to evaluate the existing legislative framework in the sense whether it can accommodate issues arising out of advancing AI, it is not doubtful that reforms and changes would have to be introduced in order to regulate AI for the benefit of all stakeholders. The most important question in this regard becomes what principles would guide AI policy and law making.

Keywords: Artificial Intelligence, European Union, Regulation, Law, Economy

Introduction to AI and the legal context

According to European Commission, AI are the “systems that display intelligence behavior by analyzing their environment and taking actions- with some degree of autonomy- to achieve specific goals.”² EU acknowledges that AI is capable of improving on its own by using data and thus leading to automated decision making.³ In other words, AI entails ‘decision making’ and ‘implementation’ by machines on the basis of plethora of data in manner that human behavior can be approximated.⁴ Constant surveillance of people in order to garner more and more data to improve AI in order to make it work for their benefit has raised data privacy concerns.⁵ There are also many philosophical⁶ and existential⁷ questions that have arisen in the domain. While some say that machines cannot be made to think like human minds,⁸ there are also those who do not hesitate in associating mental qualities to machines⁹.

¹ Paramjeet Berwal, a PhD candidate in the field of law and AI, is a lawyer, an invited lecturer at TSU.

² European Commission. (2018). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe*, COM(2018) 237 final, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-artificial-intelligence-europe> (last visited 30 November 2018).

³ Ibid.

⁴ Katz Yarden, “Chomsky Noam on where artificial intelligence went wrong,” *The Atlantic*, November 2012, available at <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2012/11/noam-chomsky-on-where-artificial-intelligence-went-wrong/261637/>. (last visited 30 November 2018).

⁵ Arno R. Lodder and Ronald Loui, “Data Algorithms and Privacy in Surveillance: On Stages, Numbers and the Human Factor,” In *Research Handbook of Law and Artificial Intelligence*, eds. Barfield, Woodrow, and Ugo Pagallo (eds.), (Edward Elgar Publishing, 2018); also see Eduard Fosch Villaronga and Peter Kieseberg and Tiffany Li, “Humans Forget, Machines Remember: Artificial Intelligence and the Right to Be Forgotten,” *Computer Security & Law Review* 34 no. 2 (2018):304-13.

⁶ John McCarthy, “Ascribing Mental Qualities to Machines,” In *Philosophical Perspectives in Artificial Intelligence*, ed. Martin Ringle (Harvester Press, 1979); Selmer Bringsjord and Naveen Sundar Govindarajulu, “Artificial Intelligence,” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.), available at <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/artificial-intelligence/> (last visited 30 November 2018).

⁷ Allan Dafoe and Stuart Russell, “Yes, We Are Worried About the Existential Risk of Artificial Intelligence,” *MIT Technology Review* 2 November 2016, available at <https://www.technologyreview.com/s/602776/yes-we-are-worried-about-the-existential-risk-of-artificial-intelligence/>. (last visited 30 December 2018).

⁸ John Randolph Lucas, “Minds, Machines, and Gödel,” *Philosophy* 36 (1961):112-137.

⁹ McCarthy, *Philosophical Perspectives in Artificial Intelligence*.

AI is the fourth industrial revolution after steam engine, invention of electricity, digital computer.¹⁰ It is speculated to bring in exponential economic growth resulting from soaring productivity and increasing output.¹¹ Consequently, there is plenty of evidence that AI is increasingly being used in economy.¹² The economic implications of AI involve high stakes.¹³ In addition to this, AI is projected to solve the world problems.¹⁴

Given the fact that AI is something that the world has never witnessed before to this advanced level and there exist huge and yet unexplored potential in the field, especially in the context of world economic growth and major challenges faced by the international community, the field is heavily unregulated. Though some have argued that AI should be left unregulated,¹⁵ regulations are deemed important for many reasons.¹⁶ There is a need to regulate AI.¹⁷ It becomes important in the background of all the concerns being raised regarding the field.¹⁸

The fundamental question in this regard is whether AI would be subject to what is referred to as 'law'.¹⁹ There is reason for framing the question or the issue the way it has been framed in the preceding sentence and the same is hinged on the ambiguity as to whether an 'intelligent' entity that is not-human would allow itself to be governed or regulated by laws made by humans. This gives rise to various problematic areas with regard to how to regulate AI.²⁰ Whereas the AI discipline is unconventional in vast dimensions and to such an extent that it is making policy and law makers contemplate ushering in totally new regulatory regimes, the majority of academia on the jurisprudential side is groveling at the proposition whether the existing legislative framework can be interpreted to accommodate the evolving nature of AI and the implications thereof. The impact in the field of justice and judicial system is assessed to be huge.²¹

Jurisdictional Context

- ¹⁰ Yang Qiang (first Chinese chairman of the International Joint Conferences on Artificial Intelligence), interviewed by Wang Chao on "The Fourth Revolution," 2018, available at <https://en.unesco.org/courier/2018-3/fourth-revolution>. (last visited 30 November 2018).
- ¹¹ Anton Korinek & Joseph E. Stiglitz, "Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment," in *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, eds. Ajay K. Agrawal, Joshua Gans, and Avi Goldfarb (National Bureau of Economic Research, Inc., 2018); Ray Kurzweil, *The singularity is near: when humans transcend biology* (New York: Viking, 2005); Karl Marx, "The Fragment on Machines,"—from *The Grundrisse* (pp. 690-712) available at <http://thenewobjectivity.com/pdf/marx.pdf>. (last visited 30 November 2018); Martin Ford, *Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future* (Basic Books, 2015).
- ¹² Jason Furman and Robert Seamans, "AI and the Economy" Working Paper 24689 in NBER Working paper Series (2018), available at <http://www.nber.org/papers/w24689> (last visited 30 November 2018).
- ¹³ See Philippe Aghion, Benjamin F. Jones and Charles Jones, "Artificial Intelligence and Economic Growth," in *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, eds. Ajay K. Agrawal, Joshua Gans, and Avi Goldfarb (National Bureau of Economic Research, Inc., 2018).
- ¹⁴ Will Knight, "Could AI Solve the World's Biggest Problems?," *MIT Technology Review*, 12 January 2016, available at <https://www.technologyreview.com/s/545416/could-ai-solve-the-worlds-biggest-problems/> (last visited 30 November 2018); PWC Report, "Fourth Industrial Revolution for the Earth," January 2018, available at <https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/assets/ai-for-the-earth-jan-2018.pdf>. (last visited 30 November 2018).
- ¹⁵ Etzioni Amitai and Etzioni Oren, "Why Regulating AI Is a Mistake," *Forbes*, January 2017, available at <https://www.forbes.com/sites/ciocentral/2017/01/09/why-regulating-ai-is-a-mistake/#5fd91adb2be3>. last visited 30 November 2018).
- ¹⁶ See Matthew D. Adler, "Regulatory Theory" in *A Companion To Philosophy of Law*, ed Dennis Paterson, (Cambridge U. Press, (Forthcoming) available at <https://ssrn.com/abstract=1553781>. (last visited 30 November 2018).
- ¹⁷ Finale Doshi-Velez and Mason Kortz, *Accountability of AI Under the Law: The Role of Explanation*. Berkman Klein Center Working Group on Explanation and the Law, Berkman Klein Center for Internet & Society working paper (2017), available at <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:34372584> (last visited 30 November 2018).
- ¹⁸ The United Kingdom, Department for Digital, Culture, Media and Sport, "Consultation Outcome on the Center for Data Ethics and Innovation Consultation," 20 November 2018, available at <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-centre-for-data-ethics-and-innovation/centre-for-data-ethics-and-innovation-consultation#the-centres-role-and-objectives>. (last visited 30 November 2018).
- ¹⁹ Paulius Čerka, Jurgita Grigienė, Gintar Sirbikytė, "Is it possible to grant legal personality to artificial intelligence software systems?" *Computer Law & Security Review* 33, no. 5 (October 2017): 685-699; Nathalie Nevejans, "European civil law rules in robotics- Study" European Parliament (2016), available at <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses-search.html> (last visited 30 November 2018).
- ²⁰ See Etzioni Oren, "How to Regulate Artificial Intelligence," *The New York Times*, September 1, 2017, available at <https://www.nytimes.com/2017/09/01/opinion/artificial-intelligence-regulations-rules.html>. (last visited 30 November 2018)
- ²¹ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Conference on "Artificial Intelligence at the service of Judiciary" (Riga, Latvia, Council of Europe, 27 September 2018), available at <https://www.coe.int/en/web/cepej/justice-of-the-future-predictive-justice-and-artificial-intelligence>. (last visited 30 November 2018).

The world is witnessing AI race.²² All the major economies of the world are investing heavily in developing AI regimes suitable to their respective political, social, economic and cultural environment.²³ EU Member States (MS) are competing amongst themselves and the rest of world in the AI ethics standard setting race.²⁴ The strategies developed by the United States²⁵, Canada²⁶, China²⁷, Japan²⁸, Singapore²⁹, and South Korea³⁰ are perhaps some of the most important given the relevance of these countries in the world economy and the level of technological development³¹ achieved. In Europe, the lead was taken by the United Kingdom³² and Finland³³, followed by France^{34, 35}, Sweden³⁶, Italy, Estonia³⁷, Denmark³⁸, Austria³⁹ and Germany⁴⁰ have also made significant progress in

- ²² Terence Tse, "Why we should be worried about the global AI rat race," ESCP Europe Business School, 15 November 2018, available at <https://www.escpeurope.eu/news/why-we-should-be-worried-about-global-ai-rat-race>. (last visited 30 November 2018).
- ²³ See also European Commission, "The Age of Artificial Intelligence" European Political Strategy Centre, EPSC Strategic Notes 29, (March 2018) available at https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategicnote_ai.pdf. (last visited 30 November 2018).
- ²⁴ Peter Teffer, "Analysis, EU in race to set global Artificial Intelligence ethics standards," EU Observer, April 25, 2018, available at <https://euobserver.com/science/141681>. (last visited 30 November 2018).
- ²⁵ Executive Office of the President, National Science and Technology Council Committee on Technology, "Preparing for the Future of Artificial Intelligence," Office of Science and Technology Policy, October 2016, available at https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf(last visited 30 November 2018).
- ²⁶ Government of Canada, "Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy," Canadian Institute for Advanced Research, 2017, available at <https://www.cifar.ca/ai/pan-canadian-artificial-intelligence-strategy> (last visited 30 November 2018).
- ²⁷ The People's Republic of China, "New Generation Artificial Intelligence Development Plan," The State Council, July 2017, available at <https://flia.org/notice-state-council-issuing-new-generation-artificial-intelligence-development-plan/> (last visited 30 November 2018); Jeffery Ding, "Deciphering China's AI Dreams- The context, components, capabilities, and consequences of China's strategy to lead the world in AI", Future of Humanity Institute, University of Oxford, March 2018, available at https://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Deciphering_Chinas_AI-Dream.pdf (last visited 30 November 2018).
- ²⁸ Artificial Intelligence Technology Strategy Council, Japan "Artificial Intelligence Technology Strategy," March 2017, available at <https://www.nedo.go.jp/content/100865202.pdf>(last visited 30 November 2018).
- ²⁹ Prime Minister's Office, Singapore, "AI Singapore," May 2017, available at <https://www.nrf.gov.sg/programmes/artificial-intelligence-r-d-programme>. (last visited 30 November 2018).
- ³⁰ Mark Zastro, "South Korea's Nobel Dream," *Nature* 534, no. 7605(2016): 19-22. South Korea, The Korean Ministry of Science, ICT and Future Planning, "Artificial Intelligence Information Industry Development Strategy, Mid-to Long-term Master Plan in Preparation for the Intelligent Information Society: Managing the Fourth Industrial Revolution," (2016) available at https://english.msit.go.kr/cms/english/pl/policies2/_icsFiles/afieldfile/2017/07/20/Master%20Plan%20for%20the%20intelligent%20information%20society.pdf. (last visited 30 November 2018).
- ³¹ See, Meghnad Desai, Sakiko Fukuda-Parr, Claes Johansson and Francisco Sagasti, "Measuring the Technology Achievement of Nations and the Capacity to Participate in the Network Age," *Journal of Human Development* 3, no. 1 (2010):95-122.
- ³² Though the Brexit deal has been endorsed by the EU, the United Kingdom is still far away from leaving the EU, effectively. Regardless, the economic cooperation between EU and the United Kingdom will continue.
- ³³ Finland, "Finland's Age of Artificial Intelligence," Ministry of Economic Affairs and Employment, Helsinki 2017, available at http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160391/TEMrap_47_2017_verkkjulkaisu.pdf(last visited 30 November 2018).
- ³⁴ Cedric Villani, "For a meaningful Artificial Intelligence. Towards a French and European strategy," Conseil national du numérique, 2018
- ³⁵ European Commission, *EPSC Strategic Notes*.
- ³⁶ Government Offices of Sweden, "National Approach to Artificial Intelligence," Ministry of Enterprise and Innovation, 2018, available at <https://www.regeringen.se/informationmaterial/2018/05/nationell-inriktning-for-artificiell-intelligens/>.(last visited 30 November 2018).
- ³⁷ Federico Plantera, "Artificial intelligence is the next step for e-governance in Estonia", state adviser reveals," E-Estonia, September 2017, available at <https://e-estonia.com/artificial-intelligence-is-the-next-step-for-e-governance-state-adviser-reveals/> (last visited 30 November 2018).
- ³⁸ Denmark, "Strategy for Denmark's Digital Growth," Ministry of Industry, Business and Financial Affairs, 2017, available at https://eng.em.dk/media/10566/digital-growth-strategy-report_uk_web-2.pdf(last visited 30 November 2018).
- ³⁹ Austria, "Digitalisierung - Österreich bekommt einen Roboter-Rat," APA OTS, 24 August 2017, available at https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170824_OTSO052/digitalisierung-oesterreich-bekommt-einen-roboter-rat (last visited 30 November 2018).
- ⁴⁰ Germany, "Eckpunkte der Bundesregierung für eine Strategie Künstliche Intelligenz," 18 July 2018, available at <https://www>.

the direction. At one point in time, there were concerns that EU was losing ground to the United States (US) and China.⁴¹ Europe's public and private sector is catching up and there is evidence of endeavors being made on the economy front of AI.⁴² Even the United Nations is monitoring developments in the field.⁴³ The overall perusal of European AI landscape⁴⁴ and especially of EU AI policy⁴⁵ becomes important in order to identify the direction in which AI legislative framework is going to be shaped in.

In terms of AI, the world seems to be ruled by "Californian Ideology".⁴⁶ AI is advancing with mixed reactions and approaches from different stakeholders. Though a global policy becomes relevant in the context of how major players across the globe are coordinating in developing AI,⁴⁷ EU countries are at different levels of formulating the same. At the EU level, EU Commission adopted a communication on AI.⁴⁸ The communication primarily sets the background depicting AI not only making life easier but also extending help to humanity in solving the world's biggest problems like in the field of public health, cyber security, traffic related deaths and climate change. It further mentions the role of AI across various sectors of economy like energy, education, finance, construction. European industrial strategy incorporates AI into the whole process of industrialization.⁴⁹ It is pertinent to mention that, according to European Commission, the European industry should have access to single digital market and artificial intelligence is an issue that needs to be addressed by the EU initiatives.⁵⁰ The aim of European Union is to use AI for inclusive welfare of all.⁵¹ Despite the race, cooperation is an integral feature of AI environment in European Union and is aimed at creating optimal opportunities and collective dealing of challenges.⁵² EU is already funding IA projects dealing with health⁵³, industry⁵⁴ and culture⁵⁵.

bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt Papier-ki.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (last visited 30 November 2018).

- ⁴¹ Laura Delponte, "European Artificial Intelligence (AI) leadership, the path for an integrated vision," European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies September 2018, pg. 6, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626074/IPOL_STU\(2018\)626074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626074/IPOL_STU(2018)626074_EN.pdf) (last visited 30 November 2018); Kai-Fu Lee, *AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order* (Houghton Mifflin Harcourt, 2018).
- ⁴² Richard Milne, "Europe left playing catch-up in artificial intelligence," Opinion Inside Business, *Financial Times*, June 6, 2018, available at <https://www.ft.com/content/a23a2426-6976-11e8-8cf3-0c230fa67a6c>. (last visited 30 November 2018).
- ⁴³ United Nations. Centre for Artificial Intelligence and Robotics. Available at http://www.unicri.it/in_focus/on/UNICRI_Centre_Artificial_Robotics. (last visited 30 November 2018).
- ⁴⁴ Charlotte Stix, "The European Artificial Intelligence landscape," The European Commission, 2018; Charlotte Stix, "A survey of the European Union's artificial intelligence ecosystem," last modified in March 2019, available at https://docs.wixstatic.com/ugd/ff3afe_1513c6bf2d81400eac182642105d4d6f.pdf (last visited 30 March 2019).
- ⁴⁵ Thomas Kirchberger, "European Union Policy-Making on Robotics and Artificial Intelligence: Selected Issues," *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 13(2017), available at <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/272/169>. (last visited 30 November 2018).
- ⁴⁶ Richard Barbrook and Andy Cameron, "The Californian ideology," Mute, September 1, 1995, available at <http://www.metamute.org/editorial/articles/californian-ideology>. (last visited 30 November 2018).
- ⁴⁷ See Future of Life Institute, "Global AI Policy," available at <https://futureoflife.org/ai-policy/>. (last visited 30 November 2018).
- ⁴⁸ European Commission, Communication on Artificial Intelligence, COM(2018) 237 final.
- ⁴⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Digitising European Industry Reaping the full benefits of a Digital Single Market, 19 April 2016, COM(2016) 180 final at pp 4, 10; European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank on Investing in a smart, innovative and sustainable Industry A renewed EU Industrial Policy Strategy, 13 September 2017, COM(2017) 479 final, pp 2, 8-9.
- ⁵⁰ European Commission, Communication on Investing in a smart, innovative and sustainable Industry COM(2017) 479 final, at pp. 9.
- ⁵¹ European Commission, Communication on Artificial Intelligence, COM(2018) 237 final.
- ⁵² European Union, "Declaration of Cooperation of Artificial Intelligence," 10 April 2018. available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-member-states-sign-cooperate-artificial-intelligence> (last visited 30 November 2018).
- ⁵³ The MURAB (MRI and Ultrasound Robotic Assisted Biopsy) Project, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/using-artificial-intelligence-detect-cancer-and-other-diseases>. (last visited 30 November 2018).
- ⁵⁴ The Aeroarms (Aerial Robotics System integrating multiple ARMS and advanced manipulation capabilities for inspection and maintenance) Project, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/aerial-robotics-systems-and-ai-make-checks-industrial-pipelines-safer>. (last visited 30 November 2018).
- ⁵⁵ Visual European search engine of the future, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/visual-european-search-engine-future>. (last visited 30 November 2018).

Situation in the EU

The European Commission is raising its stakes in AI by increasing its annual investment in AI by 70% under research and Innovation programme Horizon 2020 to reach EUR 1.5 billion for the period 2018-2020.⁵⁶ Though the frontier research in the sector is mainly sponsored by government sector, private companies are heavily invested in commercializing the products of this nascent field of technology. The aim of this paper is to put forth AI landscape in European Union (EU) from policy and legal perspective. EU does realize that AI is shaping the legal framework of our society.⁵⁷ The General data protection regulation (GDPR) is the only existing EU legislation that gets closest to the contemporary AI⁵⁸, for data is what forms the basis for AI.⁵⁹ And, by 2019, EC offers to make available AI ethics guidelines and Guidance on the interpretation of the Product Liability directive. EU stands together as far as cooperation in the field of AI is concerned.⁶⁰ Though EU is currently focused on the ethics of AI, the view for the new legal legislative framework is reported.⁶¹ The issue is law can be made about the things that exist or can be perceived with almost certainty. In the case of AI, the future scenario looks very uncertain not as to whether it will develop further but with regard to what shape will it take. Can the law be about how this technology is shaped so that it can work for the human and not against them as some of the most prominent scholars have voiced? The answer is 'yes'. In fact, in the case of AI, it becomes all the more relevant.

When it comes to EU, it is the European Commission (EC) that is entrusted with the task of laying down the EU's approach regarding AI and robotics identifying "technological, ethical, legal and socio-economic" dimensions for encouraging "EU's research and industrial capacity" and putting "AI at the service of European citizens and economy". Human-centric AI⁶², in the European context, is of strategic importance from an economic perspective that relies on solving societal challenges "from treating diseases to minimizing the environmental impact of farming".⁶³ However, the EU is not closing eyes to the socio-economic, legal and ethical issues involved in AI. Regardless, EU, including the United Kingdom, is very ambitious in leading the AI race by being competitive and ensuring provision of conditions conducive to AI development and use. Annual financial investment in AI are being increased by 70% and projected investments for the period 2018-2020 are Euro 1.5 bn.⁶⁴

AI law and policy issues

Given the rapid pace of AI advancement and unconventional and problematic nature of its entailing attributes, institutions are struggling to chalk out a new legal regime to make sure that all imminent issues are well taken care

⁵⁶ European Commission, "Commission outlines European approach to artificial intelligence," 25 April 2018, available at https://ec.europa.eu/growth/content/commission-outlines-european-approach-artificial-intelligence_en. (last visited 30 November 2018).

⁵⁷ European Commission, *EPSC Strategic Notes*.

⁵⁸ European Commission, "Artificial intelligence: Commission outlines a European approach to boost investment and set ethical guidelines," press Release, April 25, 2018, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3362_en.htm. (last visited 30 November 2018).

⁵⁹ European Parliament, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88, available <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. (last visited 30 November 2018).

⁶⁰ European Union, *Declaration of Cooperation of Artificial Intelligence*.

⁶¹ Paul Chadwick, "Artificial intelligence (AI), To regulate AI we need new laws, not just a code of ethics," *The Guardian* October 28, 2018, available at <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/oct/28/regulate-ai-new-laws-code-of-ethics-technology-power>. (last visited 30 November 2018).

⁶² European Commission, *EPSC Strategic Notes*.

⁶³ European Commission, "Artificial Intelligence," <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence> (last visited 30 November 2018).

⁶⁴ The EU Framework *Programme for Research and Innovation- Horizon 2020*. It is the financial instrument implementing the Innovation Union, a Europe 2020 flagship initiative aimed at securing Europe's global competitiveness.

of.⁶⁵ Even contours of existing corporate law are influenced by AI.⁶⁶ This could have been done by reforming the existing law but the growing number of researcher are voicing the difficulties in doing so.⁶⁷ As already mentioned, some scholars are suggesting new kind of law.⁶⁸ There are countries like Finland that are pioneers in the EU AI legal landscape building and still advocates moral regulation of AI in the complete absence of the legislation.⁶⁹ Such approach imposes more limitation on human beings that are involved in the AI-creation or are the human agent of control or somehow related to it in any capacity, for consciousness leads to moral responsibilities⁷⁰ and it is argued that though fully autonomous in decision making and implementation, AI will never be subjectively conscious of its own existence the way human beings are and therefore, will never be subject to moral obligations like human beings are, at least in principle. Therefore, given the lack of consciousness, AI cannot be made responsible. So, in the light of the same, how does one fixes responsibility to something that is capable of making and implementing decision but lacks consciousness to be entrusted with any kind of responsibility? It could be argued that intelligent behavior⁷¹ qualifies the entity depicting it being subjected to a responsible behavior. Does EU or the world, in general, really need law to regulate AI? The answers seems to be 'yes'. However, a field that is so rapidly evolving, how much of law-making, quantitatively and qualitatively, would suffice?⁷² Some scholars seem to be very confident in the existing legal system to address all possible AI-oriented issues.⁷³

AI development is mostly carried out in the field of natural and computer science. This implies that computer scientist, cognitive scientists, neuroscientists, linguists, researchers from the field of physics, biology, and chemistry are, generally, seen working in the field of AI advancement. However, law making is considered to be the job of elected representatives of people and the same might or might not have the detailed knowledge of continuously evolving field of natural and computer sciences. There is no doubt that these democratically elected representative take expert opinions on specialized fields like AI. In the wake of the fact that AI is highly controversial in the sense that the future it will unfold might bring good or bad for the society. However, In order to avoid the same, the experts in the field are working from interdisciplinary perspective, even taking into account humanities, philosophy, psychoanalysis, psycholinguistics etc. In Europe, institutes like Leverhulme Center for the Future of Human Intelligence have been contributing positively to the debate.⁷⁴

In EU, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence has been appointed to provide, among other things, recommendations on legal issues related to AI.⁷⁵ Group has been able to come up with first draft of AI Ethics Guidelines.⁷⁶ The guidelines refers to the principles like transparency which are very specifically directed towards those that are engaged in developing AI and governing it.

⁶⁵ See Matthew U. Scherer, "Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies" *Harvard Journal of Law & Technology* 29, no. 2(2016), available at <https://ssrn.com/abstract=2609777>(last visited 30 November 2018).

⁶⁶ Florian Möslein, "Robots in the Boardroom: Artificial Intelligence and Corporate Law," In *Research Handbook of Law and Artificial Intelligence*, eds. Barfield, Woodrow, and Ugo Pagallo(eds.), (Edward Elgar Publishing, 2018).

⁶⁷ Nicolas Petit, "Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots: Conceptual Framework and Normative Implications," March 2017, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2931339>(last visited 30 November 2018).

⁶⁸ David Levy, *Robots Unlimited, Life in a Virtual Age*(A K Peters, Ltd., 2006), 397.

⁶⁹ Finland, *Finland's Age of Artificial Intelligence*.

⁷⁰ Matt King and Peter Carruthers, "Moral Responsibility and Consciousness," *Journal of Moral Philosophy* 9 (2012): 200–228.

⁷¹ Ned Block, "Psychologism and Behaviorism," *The Philosophical Review* 90(1981): 5-43); See also Dennis Patterson, "Consciousness and Moral Responsibility" *Journal of Law and the Biosciences* 2, no. 3 (2014):pp. 771–774, available at [10.1093/jlb/lsv037](https://doi.org/10.1093/jlb/lsv037).(last visited 30 November 2018).

⁷² See Frank H. Easterbrook, "Cyberspace and the Law of the Horse," *University of Chicago Legal Forum* 207(1996), available at https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2147&context=journal_articles (last visited 30 November 2018).

⁷³ Iria Giuffrida, Fredric Lederer and Nicolas Vermerys, "A Legal Perspective on the Trials and Tribulations of AI: How Artificial Intelligence, the Internet of Things, Smart Contracts, and Other Technologies Will Affect the Law", *Case W. Res. L. Rev.* 68(2018):747, 780,available at: <https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol68/iss3/14>. (last visited 30 November 2018).

⁷⁴ Centre for the Future of Intelligence, "CFI Researchers provide input on AI and Data-driven targeting to the UK Government's New Centre for Data Ethics and Innovation," (2017), available at <http://lcfi.ac.uk/news/2018/oct/11/cfi-researchers-provide-input-ai-and-data-driven-t/>.(last visited 30 November 2018).

⁷⁵ European Union, The High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG), available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>.(last visited 30 November 2018).

⁷⁶ European Commission, AI HLEG, "Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI," 18 December, 2018, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>. (last visited 30 November 2018).

Another issue with law making in AI is that the law makers should be able to foresee into the future in order to take care of the challenges that are likely to arise. This corresponds to the EU approach of trying to foresee problems that are likely to arise in future and making an effort to legislate on them in the present.⁷⁷ Regulation requires engaging with uncertainty brought by fourth industrial revolution in technology.⁷⁸

Furthermore, in EU, major work in regulating the field is done in domain of developing ethics⁷⁹ whereas laws or legal framework as a mechanism of social guidance or control is different from ethics.⁸⁰ In AI-discipline, it is the ethics that are being discussed, primarily, in the EU.⁸¹ There are scholars who want major breakthrough in AI-oriented law making and demand that “principle of democracy, rule of law and human rights” have to be incorporated into AI “by design”.⁸² Given the nature of AI, the law-making in the field of AI can only, at least at present, have basis in normative jurisprudence. This normative jurisprudence is directed against preventing harm to others.⁸³ In fact, law-making in AI is guided by legal moralism⁸⁴, legal paternalism⁸⁵. Recently, some voices within the EU have advocated a slower pace with regard to AI law making, further suggesting that ethical principles formulation should be given more heed and courts should deliver in addressing the issue if not covered by law.⁸⁶ This new EU development reflects something similar to unregulated market oriented approach in AI sector being promised in the US.⁸⁷

Another issue that crops up in the field is that law making seems to be talking about developing legal framework with regard to AI in the context of ‘human control’. This implies that the very assumption that is the basis for law making by humans in relation to an artificially intelligent entity is undermining independent existence of the latter. In other words, law, in principle, governs humans and what humans think they can control, for instance accessible outer space, animals, etc. Whether advanced AI will be subjected to legal regime established by human beings is yet to be seen. In view of the aforementioned, it seems that the law making is relevant only at this stage and the transient one wherein AI is on the way to acquire human level intelligence. No one has speculated in concrete terms what will the legal landscape look like when AI will achieve human-level intelligence or surpass it.⁸⁸ We are approaching the times when AI will be devoid of any human control.⁸⁹ The same doesn’t seem to be a remote

⁷⁷ Rudolfo Carpinteir, “Ethical AI: Are we asking the right questions?,” IE Law School, available at <https://lawahead.ie.edu/ethical-ai-are-we-asking-the-right-questions/>. (last visited 30 November 2018).

⁷⁸ See, Graeme Laurie, Sjhawn HE Harmon and Fabiana Arzuaga, Foresighting futures: law, new technologies and the challenges of regulating for uncertainty,” *Law, Innovation and Technology*, 4, no. 1 (2012):1-33. available at 10.5235/175799612800650626s. (last visited 30 November 2018).

⁷⁹ Delcker Janosch, “In Global AI Race, Europe pins hopes on ethics,” *Politico*, 25 April 2018, available at <https://www.politico.eu/article/europe-commission-andrus-ansip-hopes-ethical-approach-will-be-its-edge-in-global-ai-artificial-intelligence-race/>. (last visited 30 November 2018).

⁸⁰ See W. Bradley Wendel, “Legal Ethics and the Separation of Law and Morals” (March 16, 2005). Cornell Legal Studies Research Paper No. 05-011. available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.687804> (last visited 30 November 2018); Desmond Manderson, “Proximity – The Law of Ethics and the Ethics of Law,” *UNSW Law Journal* 28(2005):697-720 available at <https://ssrn.com/abstract=1515431> last visited 30 November 2018).

⁸¹ European Commission, Artificial intelligence: Commission kicks off work on marrying cutting-edge technology and ethical standards, 9 March 2018, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1381_en.htm (last visited 30 November 2018); European Commission, Statement on Artificial Intelligence, Robotics and ‘Autonomous system’, European Group on Ethics in Science and New Technologies, 9 March 2018, available at http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf. (last visited 30 November 2018).

⁸² Paul Friedrich Nemitz, “Constitutional Democracy and Technology in the age of Artificial Intelligence,” *Royal Society Philosophical Transactions A*. August 18, 2018, available at .10.1098/RSTA.2018.0089. (last visited 30 November 2018).

⁸³ John Stuart Mill, *On Liberty* (New York: Alfred A. Knopf, 1906)).

⁸⁴ Patrick Devlin(1965), *The Enforcement of Morals* (Oxford: Oxford University Press).

⁸⁵ Gerald Dworkin, “Paternalism,” *The Monist* 56 (1972): 64-84.

⁸⁶ Janosch Delcker, “Europe’s AI Ethics Chief: No rules yet, please,” *Politico*, 30 October 2018, available at <https://www.politico.eu/article/pekka-ala-pietila-artificial-intelligence-europe-shouldnt-rush-to-regulate-ai-says-top-ethics-adviser/>. (last visited 30 November 2018).

⁸⁷ David Shepardson, “Trump administration will allow AI to ‘freely develop’ in US: official,” *Reuters* 11 May 2018, available at <https://www.reuters.com/article/us-usa-artificialintelligence/trump-administration-will-allow-ai-to-freely-develop-in-u-s-official-idUSKBN1IB30F>. (last visited 30 November 2018).

⁸⁸ See Paramjeet Berwal, “AI and Law- Is there any link, at all?,” *Shenzhen Blog*, 2018, available at <https://shenzhen.blog/ai-and-law-is-there-any-link-at-all/>. (last visited 30 November 2018).

⁸⁹ See, refer to the abstract, Ana Ramalho, “Will Robots Rule the (Artistic) World? A Proposed Model for the Legal Status of Creations by Artificial Intelligence Systems,”(2017), available at <https://ssrn.com/abstract=2987757> ; see Royal Academy of Engineering Autonomous systems: social, legal and ethical issues. <http://www.raeng.org.uk/publications/reports/>

or farfetched probability if one considers the contemporary literature that is strongly able to project such scenario. Who, in the primitive times, could imagine that human beings would use a device called smartphone to video-call each other and send digital files? Same might turn out to be the case with AI's existence.

More specific features of EU Law

The EU, in order to build ground for ushering in an AI-future, is aggressively encouraging and supporting adoption of AI by public as well as private sector. This approach, in fact, is one of the three pillars on which the official EU approach to AI is based.⁹⁰ The official communication of the European Commission on Artificial Intelligence for Europe goes to the extent of, while showcasing statistics pertaining to human error caused road accidents, highlighting the faults associated with human beings in order to advance the cause of AI.⁹¹

The General Data Protection Regulation (GDPR)⁹² that recently came into force in the EU for the protection of data privacy is seen as a concern for AI advancement because machines rely on huge amounts of data in order to predict accurate probabilities.⁹³ GDPR extends the scope of EU law to inculcate within its ambit non-EU companies that are dealing with the data of EU citizens. The right to explanation⁹⁴ provided for by the regulation requires an explanation as to how the data was processed to reach the conclusions arrived at by AI which works on 'black box' principle making it difficult for the AI to afford any reasoning as to how the decisions have been arrived at.⁹⁵ There is one more practical aspect to it. In the digital age where the social media and online portal get you addicted to them using constant feedback loop in order to sustain the dopamine hit oriented business model, attention paid to granting of such explicit consent to the use of data is merely a 'formality'.⁹⁶ In other words, though the law in the EU is ushered in to protect the data privacy of individuals, the internet business model has deprived them of rationally mediating with the 'explicit consent' granting feature before their data could be used.

Liability -Civil Law Rules and AI

European Union has been considering the crucial issue of legal responsibility in case robot actions are harmful in light of the fact that robots operate autonomously in the sense that they are able to take decisions and implement them in the outside world.⁹⁷ The interaction between humans and robots is presenting new challenges to law makers and what is adding more to this dilemma is the fact that robots are produced for commercial purposes and therefore, the EU should see if the existing legal framework is socially fit to deal with the situation.⁹⁸ There have been speculations as to the Machinery Directive 2006/42/EC and the Product Liability Directive 85/374/EEC apply. However, the speculations might hold good initially on account of the nascent stage rapidly advancing AI is at but

autonomous-systems-report.

⁹⁰ European Union. European Commission. Digital Single Market Approach on Artificial Intelligence. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence>. (last visited 30 November 2018).

⁹¹ Communication citing: It is estimated that around 90% of road accidents are caused by human errors. See Commission's report on Saving Lives: Boosting Car Safety in the EU (COM(2016) 0787 final).

⁹² GDPR was approved by the EU Parliament on April 14, 2016 and replaces the Data Protection Directive 95/46/EC.

⁹³ See Joel Thayer and Bijan Madhani, "Can a Machine Learn Under the GDPR?," TPRC 46: The 46th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy 2018, available at <https://ssrn.com/abstract=3141854>. (last visited 30 November 2018)

⁹⁴ Article 22 of GDPR.

⁹⁵ See for more information on the subject Lilian Edwards and Michael Veale, "Slave to the Algorithm? Why a 'Right to an Explanation' Is Probably Not the Remedy You Are Looking For," *Duke Law & Technology Review* 16(2017): 18 (2017) available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2972855>; Tristan Henderson, "Does the GDPR Help or Hinder Fair Algorithmic Decision-Making?" LLM dissertation, Innovation, Technology & The Law, University of Edinburgh, 2017., available at <https://ssrn.com/abstract=3140887>. (last visited 30 November 2018).

⁹⁶ Jaron Lanier, *Ten Arguments for Deleting Your Social Media Accounts Right Now*. (Henry Holt and Co., 2018).

⁹⁷ European Parliament, European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)), at Z.

⁹⁸ Mihalis Kritikos, "Legal and ethical reflections concerning robotics," STOA Policy Briefing, European Parliament, June 2016, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU\(2016\)563501\(ANN\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU(2016)563501(ANN)_EN.pdf). (last visited 30 November 2018).

in the long run, for AI is projected to be general and not specific purpose oriented and also completely devoid of any human control, the said directives might not prove useful in handling issues cropping out of AI. Therefore, the question regarding who ought to be responsible for the harm caused by AI becomes even more relevant and while entertaining the question, in theory, EU played with the idea of holding the creator of robot responsible for the harmful actions of robot. The following is the discussion pertaining to various salient features of the civil law related resolution on fixing responsibilities of robots.

'Agents'

The resolution refers to robots as 'agents' presumably for the reason that they are performing the tasks that were performed by humans.⁹⁹ It has to be considered here whether human beings who are supposed to be in charge of certain activity are doing the same activity and it is just that the means to do it has become the robots or that the task has been changed by AI but the job is still there. There is a fallacy in this approach and the same is reflected in an exemplified way by considering that robots are replacing humans in jobs and not just acting as an extension of human agent.¹⁰⁰ Though the resolution talks of certain cognitive and autonomous features like ability to learn from experience and taking quasi-independent decisions, it considers them as agents that are able to have significant influence on the environment they interact with. It is pertinent to point out that if interaction between robots and humans is not the one of agency and is probably like that one that exists between two independent actors interacting to perform a task, robots should not be considered as agents of humans. However, whether a robot can be considered to be human agent because it was created, sold, etc. by a human is different question. In this regard the answer could be a 'yes' initially but later when robot has learnt from its experience and the decisions are being made and implemented on the basis of the learning acquired on its own, whether it would be a good idea or a legally plausible proposition to hold the person who created or sold it is worth considering. What can help solve this proposition is also taking into consideration that the initial programming stops being useful in the learning experience of robot because the algorithms are being rewritten on the basis of the learning experience and the creator has no control over it.

Nature of 'Autonomy' and 'human' factor

The resolution pointed out that autonomy of such machines is purely a technological aspect and its degree is a feature of how sophisticatedly the designer has designed the robot as far as its interaction with external entities is concerned.¹⁰¹ The approach adopted by EU in this regard seeks to ignore the fact that though the designer of AI is responsible for creating the algorithm, he is unaware how the reasoning, if one refers to it as such, and conclusion is arrived at by the machine. An analogy could be drawn to the principle of guardianship; meaning, thereby, that as long as a child is not adult, his or her parents are responsible for his or her conduct. However, once a child turns adult, he assumes an independent legal status. In this context, whether the person who created or designed AI should be held responsible for harmful actions engaged into by AI that was 'intelligent' is a question of grave concern and holding the designer responsible will not be fair and equitable. AI that works on meta-data, whether physical or bio-metric or otherwise, develops its own algorithm on the basis of the data it is fed with and the 'human' creator of AI has no control over how the decision-making is done by AI. However, some experts do think that AI, even in the light of ambiguity reflected in the preceding sentence, could be made legally responsible for it is able to explain its decisions without explaining all the aspects of the same.¹⁰²

⁹⁹ For more information of theory of artificial agents see Sameer Chopra and Laurence F. White, *A legal theory for autonomous artificial agents*, (The University of Michigan Press, 2011).

¹⁰⁰ Joe McKendrick, "Artificial Intelligence will replace tasks, not jobs," *Forbes*, 14 August 2018, available at <https://www.forbes.com/sites/joemckendrick/2018/08/14/artificial-intelligence-will-replace-tasks-not-jobs/#59479427a7fa>. (last visited 30 November 2018).

¹⁰¹ Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)), recital AA.

¹⁰² Emerging Technology from the arXiv, "AI can be made legally accountable for its decisions," MIT Technology Review, November 15, available at 2017, <https://www.technologyreview.com/s/609495/ai-can-be-made-legally-accountable-for-its-decisions/>. (last visited 30 November 2018).

The EU resolution further deliberates on whether the autonomous robots could be subjected to the existing legal framework or there is a need to come up with new rules or principles in order to bring within the ambit of law the actions or omissions on part of the robot that could not be traced back to a specific human actor and whether the harmful conduct could have been avoided.¹⁰³ It becomes an issue whether to trace back the harmful conduct to the fabricator who build the robot or the scientist who provided the software or the company for whom both these employees were working. Given the fact that it is the employees who are working for AI companies that are producing robots that are a property of AI companies, whether it would be appropriate to hold companies or the management vicariously liable for the conduct of their employees who were working in the course of their employment while working on creation of AI. The fact that, in principle, it is the AI company that has control over actions of its employee computer and other scientists working on creation of AI but that control is merely a fiction, for the people working on AI creation are highly specialised experts and the management of AI company cannot be expected to have effectively known the likely consequences of what the said experts were engaging in while creating the AI that caused the harm, would not help in avoiding the application of common law doctrine of agency - *respondeat superior*. However, given the extremely autonomous nature of AI, whether it would be possible to hold AI company liable under contributory liability for embarking upon a journey with inherent risks is also a matter of concern for EU law makers.

Holding robots liable per se, as the resolution stipulates as a possibility even though in the negative,¹⁰⁴ is redundant for the reason that AI does not have consciousness to have any penal, reformatory or deterrent effect. According to the resolution, it is possible to subject AI where the harmful act or omission caused by robots can be traced back to a specific human agent like the manufacturer, the operator, or the user and where the action or omission under consideration could have been foreseen and avoided.¹⁰⁵ The contemporary scenario as reflected from the direction in which AI is advancing makes it almost impossible to apply such legal provisions because the action can be traced to the human factor only from the 'creation' perspective which is merely nominal and not effective or substantial. If actions of robots were completely autonomous without any effective human control, it would render the contemporary law absolutely obsolete. Also, application of this principle¹⁰⁶ is inherently against the very nature of AI, in the current stage of its development, because the decision is made and implemented on the basis of the data fed into it and the control of human factor over data that is fed into AI can be effected but because of the black box principle it is difficult to take into account in any circumstance that human agent could have been in a position to foresee and avoid the harm. Also, the requirement is cumulative i.e. the human factor should have been able to foresee and avoid the harm. Even if it is assumed that, given the prediction issues because of approximation of unanalysed data, human agent could have foreseen the general possibility of AI causing harm, without knowing the exact nature of the same, it is almost impossible to consider that the said harm could have been avoided by the human agent. Strict liability as is discussed in the resolution is likely to be seen as ineffective in regulating general AI environment and as hindrance in what the EU proposes to achieve in terms of its economy and industrial sector with the aim of providing benefit to the mankind.¹⁰⁷

The principle of product liability¹⁰⁸, in essence, should be seen as something appropriate but then, again, it is a hindrance to EU goals. Identification of party that should be made liable to pay the compensation or make good the damages that have been caused by an autonomous AI becomes difficult.¹⁰⁹ In the context of EU law on defective product,¹¹⁰ non-contractual liability is difficult to be applied in the situation where autonomous AI caused the harm and the defect could not be attributed to the manufacturing process as the AI's actions were the result of its own independent learning from exposure to and variable experience the external surroundings.¹¹¹

¹⁰³ Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL), recital AC.

¹⁰⁴ *Ibid.*, recitals AB and AD.

¹⁰⁵ *Ibid.*, recital AD.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, recital AD; see The Economist, "You, Robot?" 01 September 2012.

¹⁰⁸ *Ibid.*, recital AE.

¹⁰⁹ *Ibid.*, recital AF.

¹¹⁰ European Union. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.

¹¹¹ Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL), recitals AH and AI.

AI – intellectual property and competition

The resolution expresses positive outlook towards application of existing legal regimes to robotics with some aspects requiring specific consideration. A technologically neutral approach to intellectual property is encouraged in the areas where AI could be employed.¹¹² It also highlights that civil law framework pertaining to robotics is consistent with the GDPR provisions and principles of necessity and proportionality while ensuring that EU is ahead of the curve as far as technological development is concerned.¹¹³ Such approach is indicative of the tussle between immense data requirements for technological advancement in the field of AI on one hand and data privacy of individual on the other hand. However, inclusion of principles of proportionality and necessity afford EU an instrument to tackle this balancing exercise in favour of technological advancement. In fact, both the seemingly opposing interests are shaped or articulated to work in favour of individuals. The Parliament, in the resolution, expresses concerns that the provisions of TFEU providing for the protection of personal data and right to privacy¹¹⁴ might contradict the collection of data through robots with sensors and cameras installed on them.¹¹⁵ These concerns are overlooked by the assertion that free movement of data is of paramount importance to the EU digital economy and therefore AI should be made secure by design.¹¹⁶

Ethical principles

The EU Parliament's resolution highlights the risks associated with robotics as hailing from the fields of human safety, health and security, freedom, privacy, integrity and dignity, self-determination and non-discrimination and personal data protection.¹¹⁷ It also suggested that existing legal framework should be upgraded by inculcating therein the ethical principles regarding development, design, production, use and modification of robots.¹¹⁸ Emphasising the importance of principle of transparency in bringing forth the reasoning behind the decision taken with the aid of AI highlights the Parliament's deliberate exclusion of fully autonomous and devoid of human control AI from the ethical principles formulation.¹¹⁹ Interesting, the fears with regarding to uncontrollable AI are reflected in the stipulation of resolution that requires that it should always be possible to reduce the computation system of AI to a form comprehensible by humans.¹²⁰ This again seems to be a burden on what the Commission seeks to achieve and as is reflected in its communication. Protecting personal and sensitive data should also be a concern for EU AI ethical principles.¹²¹

Personhood

EU Parliament report from 2017 asked EU Commission to consider if it was legally possible to create a specific legal status for robots in the long run that could somewhat resemble the status of electronic person with legal responsibility and liability.¹²² As a result, in Europe, 156 AI experts sent a letter to the Commission¹²³ voiced their concerns about the negative consequences of affording legal status to AI. Some claim that it is the normative structure of society that should define what status should be afforded to robots.¹²⁴

¹¹² *Ibid.*, para 18.

¹¹³ *Ibid.*, para 19.

¹¹⁴ Article 7 and 8 of the Treaty on Functioning of the European Union.

¹¹⁵ *Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL))*, para 20.

¹¹⁶ *Ibid.*, para 21.

¹¹⁷ *Ibid.*, para 10.

¹¹⁸ *Ibid.*, para 11.

¹¹⁹ *Ibid.*, para 12.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, para 14.

¹²² *Ibid.*, Para 59 (f).

¹²³ Open Letter to the European Parliament – Artificial Intelligence and Robotics, 5 April 2018, available at <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/04/RoboticsOpenLetter.pdf>. (last visited 30 November 2018).

¹²⁴ Horst Eidenmuller, "Robot's Legal Personality," Oxford Business Law Blog, 8 March 2017, available at <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/03/robots%E2%80%99-legal-personality>. (last visited 30 November 2018).

Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)

European Parliament passed a resolution banning lethal autonomous weapons systems.¹²⁵ Referring to LAWS as “weapon system without meaningful human control over the critical functions of selecting and attacking targets”,¹²⁶ EU expresses its desire to have a prohibition on laws.¹²⁷ The risks that emerge from the likelihood of malfunction of AI are taken into consideration by the Commission and also is the role a non-state actor could play if gets hold of LAWS.¹²⁸ It is interesting to note that the decision making is sought to be engaged into by human beings in the case of LAWS because it is the human being who are accountable.¹²⁹ On this background, the Commission also brings into issues pertaining to human rights and implementation of humanitarian regime if LAWS are deployed.¹³⁰

Conclusion

In closing, observing the progress being made in the field of AI, law making engaged into by the EU is well ahead of time. Policy making at the EU and at MS level is picking up pace with more and more member countries coming ahead independently; as well as the result of the joint declaration to have a unanimous position on AI reflects the urgent need to regulate what is though beyond comprehension, yet within the ambit of informed imagination. Only if future could talk to us and tell it all.¹³¹

References

1. Adler MD ‘Regulatory Theory’ in Paterson D (ed) *A Companion To Philosophy of Law* (Cambridge U. Press, (Forthcoming) available at <https://ssrn.com/abstract=1553781>. (last visited 30 November 2018)
2. Aghion P, Jones BF & Jones C ‘Artificial Intelligence and Economic Growth’ (2018) in Agrawal AK, Gans J, and Goldfarb A (eds.) *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, National Bureau of Economic Research, Inc.
3. Amitai E & Oren E ‘Why Regulating AI Is A Mistake’ (2017) *Forbes*, available at <https://www.forbes.com/sites/ciocentral/2017/01/09/why-regulating-ai-is-a-mistake/#5fd91adb2be3>. last visited 30 November 2018).
4. Austria ‘Digitalisierung - Österreich bekommt einen Roboter-Rat’ (2017) APA OTS, 24 August 2017, available at https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170824_OTSO052/digitalisierung-oesterreich-bekommt-einen-roboter-rat (last visited 30 November 2018).
5. Barbrook R & Cameron A ‘The Californian ideology’ (1995) *Mute*, available at <http://www.metamute.org/editorial/articles/californian-ideology>. (last visited 30 November 2018)
6. Berwal P ‘AI and Law- Is there any link, at all?’ (2018) Shenzhen Blog, available at <https://shenzhen.blog/ai-and-law-is-there-any-link-at-all/>. (last visited 30 November 2018)
7. Block N ‘Psychologism and Behaviorism’ (1981) 90 *The Philosophical Review* 5-43
8. Bostrom N ‘A letter from Utopia’ (2008) 2 no. 1 *Studies in Ethics, Law, and Technology* 1-7.
9. Bringsjord S & Govindarajulu NS ‘Artificial Intelligence’ (2018) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* Edward N. Zalta (ed.), available at <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/artificial-intelligence/> (last visited 30 November 2018)
10. Carpinteir R ‘Ethical AI: Are we asking the right questions?’ IE Law School, available at <https://lawahead.ie.edu/ethical-ai-are-we-asking-the-right-questions/>. (last visited 30 November 2018)
11. Centre for the Future of Intelligence, “CFI Researchers provide input on AI and Data-driven targeting to the UK Government’s New Centre for Data Ethics and Innovation,” (2017), available at <http://lcfi.ac.uk/news/2018/oct/11/cfi-researchers-provide-input-ai-and-data-driven-t/>. (last visited 30 November 2018)

¹²⁵ European Union. European Parliament. European Parliament Resolution of 12 September 2018 on Autonomous Weapon Systems (2018/2752(RSP). Autonomous Weapons Systems P8_TA-PROV(2018)0341. (last visited 30 November 2018).

¹²⁶ *EU Resolution on Autonomous Weapon Systems*, Recital B.

¹²⁷ *Ibid.*, para 6.

¹²⁸ *Ibid.*, Recital K.

¹²⁹ *Ibid.*, Recital G.

¹³⁰ *Ibid.*, Recital I.

¹³¹ Nick Bostrom, “A letter from Utopia,” *Studies in Ethics, Law, and Technology* 2, no. 1 (2008): 1-7.

12. Čerkaa P, Grigienė J & Sirbikytė G 'Is it possible to grant legal personality to artificial intelligence software systems?' (2017) 33 no. 5 *Computer Law & Security Review* 685-699
13. Chadwick P 'Artificial intelligence (AI), To regulate AI we need new laws, not just a code of ethics,' (2018) *The Guardian*, available at <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/oct/28/regulate-ai-new-laws-code-of-ethics-technology-power>. (last visited 30 November 2018)
14. Chopra S & White LF (2011) *A legal theory for autonomous artificial agents* The University of Michigan Press
15. Dafoe A & Russell S 'Yes, We Are Worried About the Existential Risk of Artificial Intelligence' (2016) *MIT Technology Review* available at <https://www.technologyreview.com/s/602776/yes-we-are-worried-about-the-existential-risk-of-artificial-intelligence/>. (last visited 30 December 2018)
16. Delcker J 'Europe's AI Ethics Chief: No rules yet, please' (2018) *Politico*, available at <https://www.politico.eu/article/pekka-ala-pietila-artificial-intelligence-europe-shouldnt-rush-to-regulate-ai-says-top-ethics-adviser/>. (last visited 30 November 2018)
17. Delcker J 'In Global AI Race, Europe pins hopes on ethics' (2018) *Politico*, available at <https://www.politico.eu/article/europe-commission-andrus-ansip-hopes-ethical-approach-will-be-its-edge-in-global-ai-artificial-intelligence-race/>. (last visited 30 November 2018)
18. Delponte L 'European Artificial Intelligence (AI) leadership, the path for an integrated vision' (2018) European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626074/IPOL_STU\(2018\)626074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626074/IPOL_STU(2018)626074_EN.pdf) (last visited 30 November 2018)
19. Denmark 'Strategy for Denmark's Digital Growth' (2018) Ministry of Industry, Business and Financial Affairs, available at https://eng.em.dk/media/10566/digital-growth-strategy-report_uk_web-2.pdf (last visited 30 November 2018)
20. Desai M, Fukuda-Parr S, Johansson C & Sagasti F 'Measuring the Technology Achievement of Nations and the Capacity to Participate in the Network Age' (2010) 3 no. 1 *Journal of Human Development* 95-122.
21. Devlin P (1965), *The Enforcement of Morals* Oxford: Oxford University Press
22. Ding J 'Deciphering China's AI Dreams- The context, components, capabilities, and consequences of China's strategy to lead the world in AI' (2018) Future of Humanity Institute, University of Oxford, available at https://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Deciphering_Chinas_AI-Dream.pdf (last visited 30 November 2018);
23. Dworkin G 'Paternalism' (1972) 56 *The Monist* 64-84.
24. Easterbrook FH 'Cyberspace and the Law of the Horse' (1996) *University of Chicago Legal Forum* 207, available at https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2147&context=journal_articles (last visited 30 November 2018)
25. Edwards L & Veale M 'Slave to the Algorithm? Why a 'Right to an Explanation' Is Probably Not the Remedy You Are Looking For' (2017) 16 *Duke Law & Technology Review* 18, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2972855>;
26. Eidenmuller H 'Robot's Legal Personality' (2017) *Oxford Business Law Blog*, 8 March 2017, available at <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/03/robots%E2%80%99-legal-personality>. (last visited 30 November 2018)
27. Emerging Technology from the arXiv 'AI can be made legally accountable for its decisions' (2017) *MIT Technology Review*, available at <https://www.technologyreview.com/s/609495/ai-can-be-made-legally-accountable-for-its-decisions/>. (last visited 30 November 2018)
28. European Commission 'Artificial intelligence: Commission outlines a European approach to boost investment and set ethical guidelines' (2018) Press Release, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3362_en.htm. (last visited 30 November 2018)
29. European Commission 'Artificial Intelligence' <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence> (last visited 30 November 2018)
30. European Commission 'The Age of Artificial Intelligence' (2018) European Political Strategy Centre, EPSC Strategic Notes, available at https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategicnote_ai.pdf. (last visited 30 November 2018)
31. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Conference on "Artificial Intelligence at the service of Judiciary" (Riga, Latvia, Council of Europe, 27 September 2018), available at <https://www.coe.int/en/web/cepej/justice-of-the-future-predictive-justice-and-artificial-intelligence>. (last visited 30 November 2018)
32. European Commission, Statement on Artificial Intelligence, Robotics and 'Autonomous system', European Group on Ethics in Science and New Technologies, 9 March 2018, available at http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf. (last visited 30 November 2018)

33. European Commission, AI HLEG, “Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI,” (2018), available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>. (last visited 30 November 2018)
34. European Commission, Artificial intelligence: Commission kicks off work on marrying cutting-edge technology and ethical standards, 9 March 2018, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1381_en.htm (last visited 30 November 2018);
35. European Commission, Commission outlines European approach to artificial intelligence (2018), available at https://ec.europa.eu/growth/content/commission-outlines-european-approach-artificial-intelligence_en. (last visited 30 November 2018)
36. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Digitising European Industry Reaping the full benefits of a Digital Single Market, 19 April 2016, COM(2016) 180 final
37. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank on Investing in a smart, innovative and sustainable Industry A renewed EU Industrial Policy Strategy, 13 September 2017, COM(2017) 479 final
38. European Commission. (2018). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe*, COM(2018) 237 final, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-artificial-intelligence-europe> (last visited 30 November 2018)
39. European Parliament, European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL))
40. European Parliament, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, available <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. (last visited 30 November 2018)
41. European Union, “Declaration of Cooperation of Artificial Intelligence,” 10 April
42. 2018. available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-member-states-sign-cooperate-artificial-intelligence>(last visited 30 November 2018)
43. European Union, The High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG), available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>. (last visited 30 November 2018)
44. European Union. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.
45. European Union. European Commission. Digital Single Market Approach on Artificial Intelligence. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence>. (last visited 30 November 2018)
46. European Union. European Parliament. European Parliament Resolution of 12 September 2018 on Autonomous Weapon Systems (2018/2752(RSP)). Autonomous Weapons Systems P8_TA-PROV(2018)0341. (last visited 30 November 2018)
47. Executive Office of the President, National Science and Technology Council Committee on Technology, “Preparing for the Future of Artificial Intelligence,” Office of Science and Technology Policy, October 2016, available at https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf (last visited 30 November 2018)
48. Finale D & Kortz M (2017) *Accountability of AI Under the Law: The Role of Explanation*. Berkman Klein Center Working Group on Explanation and the Law, Berkman Klein Center for Internet & Society working paper, available at <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:34372584> (last visited 30 November 2018)
49. Finland, “Finland’s Age of Artificial Intelligence,” Ministry of Economic Affairs and Employment, Helsinki 2017, available at http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160391/TEMrap_47_2017_verkkokjulkaisu.pdf(last visited 30 November 2018)
50. Ford M (2015). *Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future*, Basic Books.
51. Furman J. & Seamans R ‘AI and the Economy’ (2018). Working Paper 24689 in NBER Working paper Series, available at <http://www.nber.org/papers/w24689> (last visited 30 November 2018)
52. Future of Life Institute ‘Global AI Policy’ available at <https://futureoflife.org/ai-policy/>. (last visited 30 November 2018)
53. Germany, “Eckpunkte der Bundesregierung für eine Strategie Künstliche Intelligenz,” 18 July 2018, available at https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-ki.pdf?__blob=publicationFile&v=10(last visited 30 November 2018)

54. Giuffrida I & Lederer F & Vermerys N 'A Legal Perspective on the Trials and Tribulations of AI: How Artificial Intelligence, the Internet of Things, Smart Contracts, and Other Technologies Will Affect the Law', (2018) 68 *Case W. Res. L. Rev.* 747, 780, available at: <https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol68/iss3/14>. (last visited 30 November 2018)
55. Government of Canada, "Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy," Canadian Institute for Advanced Research, 2017, available at <https://www.cifar.ca/ai/pan-canadian-artificial-intelligence-strategy> (last visited 30 November 2018)
56. Government Offices of Sweden, "National Approach to Artificial Intelligence," Ministry of Enterprise and Innovation, 2018, available at <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2018/05/nationell-inriktning-for-artificiell-intelligens/>. (last visited 30 November 2018)
57. Henderson T 'Does the GDPR Help or Hinder Fair Algorithmic Decision-Making?' (2017) LLM dissertation, Innovation, Technology & The Law, University of Edinburgh, available at <https://ssrn.com/abstract=3140887>. (last visited 30 November 2018)
58. Japan, Artificial Intelligence Technology Strategy Council 'Artificial Intelligence Technology Strategy' March 2017, available at <https://www.nedo.go.jp/content/100865202.pdf> (last visited 30 November 2018)
59. King M & Carruthers P 'Moral Responsibility and Consciousness' (2012) 9 *Journal of Moral Philosophy* 200–228.
60. Kirchberger T 'European Union Policy-Making on Robotics and Artificial Intelligence: Selected Issues.' (2017) 13 *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, available at <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/272/169>. (last visited 30 November 2018)
61. Knight W 'Could AI Solve the World's Biggest Problems?' (2016) *MIT Technology Review*, available at <https://www.technologyreview.com/s/545416/could-ai-solve-the-worlds-biggest-problems/> (last visited 30 November 2018);
62. Korinek A & Stiglitz JE 'Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment' (2018) in *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, Agrawal AK, Gans J, and Goldfarb A (eds.) (National Bureau of Economic Research, Inc., 2018);
63. Kritikos M 'Legal and ethical reflections concerning robotics' (2016) STOA Policy Briefing, European Parliament, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU\(2016\)563501\(ANN\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU(2016)563501(ANN)_EN.pdf). (last visited 30 November 2018)
64. Kurzweil R (2005) *The singularity is near: when humans transcend biology* New York: Viking
65. Lanier J (2018) *Ten Arguments for Deleting Your Social Media Accounts Right Now*. Henry Holt and Co.
66. Laurie G, Harmon SHE & Arzuaga F 'Foresighting futures: law, new technologies and the challenges of regulating for uncertainty' (2012) 4 no. 1 *Law, Innovation and Technology*, available at 10.5235/175799612800650626s. (last visited 30 November 2018)
67. Lee K (2018) *AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order* Houghton Mifflin Harcourt
68. Levy D (2006) *Robots Unlimited, Life in a Virtual Age* A K Peters, Ltd. 397.
69. Lodder A R & Loui R 'Data Algorithms and Privacy in Surveillance: On Stages, Numbers and the Human Factor' (2018) In W Barfield & P Ugo (eds.) *Research Handbook of Law and Artificial Intelligence* Edward Elgar Publishing
70. Lucas JR 'Minds, Machines, and Gödel' (1961) 36 *Philosophy* 112-137
71. Manderson D 'Proximity – The Law of Ethics and the Ethics of Law (2005) 28 UNSW Law Journal 697-720, available at <https://ssrn.com/abstract=1515431> last visited 30 November 2018);
72. Marx K 'The Fragment on Machines' (1857-58) from *The Grundrisse* (pp. 690-712) available at <http://thenewobjectivity.com/pdf/marx.pdf>. (last visited 30 November 2018)
73. McCarthy J 'Ascribing Mental Qualities to Machines' (1979) In Ringle M. (ed) *Philosophical Perspectives in Artificial Intelligence*,
74. McKendrick J 'Artificial Intelligence will replace tasks, not jobs' (2018) *Forbes*, available at <https://www.forbes.com/sites/joemckendrick/2018/08/14/artificial-intelligence-will-replace-tasks-not-jobs/#59479427a7fa>. (last visited 30 November 2018)
75. Mill JS (1906) *On Liberty* New York: Alfred A. Knopf
76. Milne R 'Europe left playing catch-up in artificial intelligence' (2018) Opinion Inside Business, *Financial Times*, available at <https://www.ft.com/content/a23a2426-6976-11e8-8cf3-0c230fa67aec>. (last visited 30 November 2018)
77. Möslin F 'Robots in the Boardroom: Artificial Intelligence and Corporate Law' (2018) (2018) In W Barfield & P Ugo (eds.) *Research Handbook of Law and Artificial Intelligence* Edward Elgar Publishing
78. Nemitz P F 'Constitutional Democracy and Technology in the age of Artificial Intelligence' (2018) *Royal Society Philosophical Transactions A*, available at 10.1098/RSTA.2018.0089. (last visited 30 November 2018)

79. Nevejans N 'European civil law rules in robotics- Study' (2016) European Parliament ,available at <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses-search.html> (last visited 30 November 2018)
80. Open Letter to the European Parliament – Artificial Intelligence and Robotics (2018), available at <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/04/RoboticsOpenLetter.pdf>. (last visited 30 November 2018)
81. Oren E 'How to Regulate Artificial Intelligence' (2017) *The New York Times*, available at <https://www.nytimes.com/2017/09/01/opinion/artificial-intelligence-regulations-rules.html>. (last visited 30 November 2018)
82. Patterson D 'Consciousness and Moral Responsibility' (2014) 2 no. 3 *Journal of Law and the Biosciences* 771–774, available at 10.1093/jlb/lsv037. (last visited 30 November 2018)
83. Petit N 'Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots: Conceptual Framework and Normative Implications' (2017), available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2931339> (last visited 30 November 2018)
84. Plantera F 'Artificial intelligence is the next step for e-governance in Estonia", state adviser reveals,"(2017) E-Estonia, available at <https://e-estonia.com/artificial-intelligence-is-the-next-step-for-e-governance-state-adviser-reveals/>(last visited 30 November 2018)
85. Prime Minister's Office, Singapore, "AI Singapore," May 2017, available at <https://www.nrf.gov.sg/programmes/artificial-intelligence-r-d-programme>. (last visited 30 November 2018)
86. PWC Report 'Fourth Industrial Revolution for the Earth' (2018), available at <https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/assets/ai-for-the-earth-jan-2018.pdf>. (last visited 30 November 2018)
87. Qiang Y (first Chinese chairman of the International Joint Conferences on Artificial Intelligence), interviewed by Wang Chao on 'The Fourth Revolution' (2018), available at <https://en.unesco.org/courier/2018-3/fourth-revolution>. (last visited 30 November 2018)
88. Ramalho A 'Will Robots Rule the (Artistic) World? A Proposed Model for the Legal Status of Creations by Artificial Intelligence Systems' (2017), available at <https://ssrn.com/abstract=2987757>(last visited 30 November 2018)
89. Royal Academy of Engineering Autonomous systems: social, legal and ethical issues. <http://www.raeng.org.uk/publications/reports/autonomous-systems-report>.
90. Scherer M U 'Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies' (2016) 29 no. 2 *Harvard Journal of Law & Technology*, available at <https://ssrn.com/abstract=2609777>(last visited 30 November 2018)
91. Shepardson D 'Trump administration will allow AI to 'freely develop' in US: official' (2018) *Reuters*, available at <https://www.reuters.com/article/us-usa-artificialintelligence/trump-administration-will-allow-ai-to-freely-develop-in-u-s-official-idUSKBN11B30F>. (last visited 30 November 2018)
92. Silver D et al.'Mastering the game of Go without human knowledge' (2017) *Nature* <<https://www.nature.com/articles/nature24270>>accessed 25 March 2019;
93. South Korea, The Korean Ministry of Science, ICT and Future Planning, "Artificial Intelligence Information Industry Development Strategy, Mid-to Long-term Master Plan in Preparation for the Intelligent Information Society: Managing the Fourth Industrial Revolution," (2016) available at https://english.msit.go.kr/cms/english/pl/policies2/_icsFiles/afieldfile/2017/07/20/Master%20Plan%20for%20the%20intelligent%20information%20society.pdf. (last visited 30 November 2018)
94. Stix C 'A survey of the European Union's artificial intelligence ecosystem' (2019) available at https://docs.wixstatic.com/ugd/ff3afe_1513c6bf2d81400eac182642105d4d6f.pdf (last visited 30 March 2019)
95. Stix C 'The European Artificial Intelligence landscape' (2018)
96. Teffer P 'Analysis, EU in race to set global Artificial Intelligence ethics standards' (2018) *EU Observer*, available at <https://euobserver.com/science/141681>. (last visited 30 November 2018)
97. Thayer J &Madhani B 'Can a Machine Learn Under the GDPR?' (2018) TPRC 46: The 46th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy 2018, available at <https://ssrn.com/abstract=3141854>. (last visited 30 November 2018)
98. The Aeroarms (AerialRobotics System integrating multiple ARMS and advanced manipulation capabilities for inspection and maintenance) Project, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/aerial-robotics-systems-and-ai-make-checks-industrial-pipelines-safer>. (last visited 30 November 2018)
99. The Economist 'You, Robot?' (2012), available at <https://www.economist.com/technology-quarterly/2012/09/01/you-robot>(last visited 30 November 2018);
100. The EU Framework *Programme for Research and Innovation- Horizon 2020*. It is the financial instrument implementing the Innovation Union, a Europe 2020 flagship initiative aimed at securing Europe's global competitiveness.

101. The MURAB (MRI and Ultrasound Robotic Assisted Biopsy) Project, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/using-artificial-intelligence-detect-cancer-and-other-diseases>. (last visited 30 November 2018)
102. The People's Republic of China 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan' (2017) The State Council, available at <https://flia.org/notice-state-council-issuing-new-generation-artificial-intelligence-development-plan/> (last visited 30 November 2018);
103. The United Kingdom, Department for Digital, Culture, Media and Sport 'Consultation Outcome on the Center for Data Ethics and Innovation Consultation' (2018), available at <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-centre-for-data-ethics-and-innovation/centre-for-data-ethics-and-innovation-consultation#the-centres-role-and-objectives>. (last visited 30 November 2018)
104. Tse T 'Why we should be worried about the global AI rat race' (2018) ESCP Europe Business School, available at <https://www.escpeurope.eu/news/why-we-should-be-worried-about-global-ai-rat-race>. (last visited 30 November 2018)
105. United Nations. Centre for Artificial Intelligence and Robotics. Available at http://www.unicri.it/in_focus/on/UNICRI_Centre_Artificial_Robotics. (last visited 30 November 2018)
106. Villani C (2018) *For a meaningful Artificial Intelligence. Towards a French and European strategy*, Conseil national du numérique.
107. Villaronga EF & Kieseberg P & Li T 'Humans Forget, Machines Remember: Artificial Intelligence and the Right to Be Forgotten' (2018) 34 no. 2 *Computer Security & Law Review* 304-13
108. Visual European search engine of the future, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/visual-european-search-engine-future>. (last visited 30 November 2018)
109. Wendel WB 'Legal Ethics and the Separation of Law and Morals' (2005) Cornell Legal Studies Research Paper No. 05-011, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.687804> (last visited 30 November 2018);
110. Yarden K 'Chomsky Noam on where artificial intelligence went wrong' (2012) *The Atlantic*, available at <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2012/11/noam-chomsky-on-where-artificial-intelligence-went-wrong/261637/>. (last visited 30 November 2018);
111. Zastrow M 'South Korea's Nobel Dream' (2016) 534 no. 7605 *Nature* 19-22.

Cover Designer and Compositor Mariam Ebralidze

Published by TSU Press

14, Ilia Tchavtchavadze Ave., Tbilisi 0179
Tel 995(32) 225 04 84, 6284/6279/1500
www.press.tsu.edu.ge



ISSN 2346-7827