



პოლიტიკის დოკუმენტი

2021

ევროკავშირის ახალი როლი საქართველოში: წარმატებული მედიაცია და მომავლის სტრატეგია

ლევან კახიშვილი

პოლიტიკის დოკუმენტი გამოცემა #23 | მაისი 2021



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

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით.

პუბლიკაცია მომზადდა „ნაციონალური ფონდი დემოკრატიისთვის“ (NED) მხარდაჭერით. აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლოა, არ ემთხვეოდეს „ნაციონალური ფონდი დემოკრატიისთვის“ და „საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის“ შეხედულებებს.

დოკუმენტის ციტირების წესი:

ლევან კახიშვილი, "ევროკავშირის ახალი როლი საქართველოში: ნარმატებული მედიაცია და მომავლის სტრატეგია", პოლიტიკის დოკუმენტი #23, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, მაისი 2021.

© Georgian Institute of Politics, 2021
13 Aleksandr Pushkin St, 0107 Tbilisi, Georgia
Tel: +995 599 99 02 12
Email: info@gip.ge

For more information, please visit
www.gip.ge



ავტორის შესახებ

ლევან კახიშვილი არის ბამბერგის სოციალურ მეცნიერებათა სადოქტორო სკოლის დოქტორანტი პოლიტიკის მეცნიერების მიმართულებით, DAAD-ის სადოქტორო სკოლების მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში. იგი ასევე ბამბერგის უნივერსიტეტის შედარებითი პოლიტიკის კათედრის ლექტორი და საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის ანალიტიკოსია. ლევან კახიშვილს აქვს მაგისტრის ორი დიპლომი რუსეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის კვლევების მიმართულებით ოქსფორდის უნივერსიტეტში და სამხრეთ კავკასიის ტრანსფორმაციის მიმართულებით თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში. ლევან კახიშვილი სხვადასხვა დროს მუშაობდა შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტში, კავკასიურ სახლში, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტსა და უმცირესობის საკითხთა ევროპულ ცენტრში. იგი ასევე ასწავლიდა სხვადასხვა სალექციო კურსებს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტსა და საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში. ლევან კახიშვილის კვლევები გამოქვეყნებულია რეცენზირებულ აკადემიურ ჟურნალებში, Post-Soviet Affairs და Europe-Asia Studies.

სარჩევი

მოკლე შინაარსი	4
შესავალი	5
წინაპირობა: კრიზისის ანატომია	6
კრიზისის კონტექსტუალიზაცია: რატომ ჩაერთო ევროკავშირი?	7
მედიაციის პროცესის ანალიზი: როგორ შეძლო ევროკავშირმა წარმატების მიღწევა?	9
- ევროკავშირის მედიაციის მიზნები	10
- ეფექტურობის განმსაზღვრელი ფაქტორები: ბერკეტი, სტრატეგია და თანმიმდევრულობა	12
სამომავლო გზა საქართველოსთვის	15
დასკვნა და რეკომენდაციები	17
- ყველა პოლიტიკურ პარტიას საქართველოში	17
- ქართულ ოცნებას	18
- ოპოზიციურ პარტიებს	18
- საქართველოს პრეზიდენტს	19
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს	19
- ევროკავშირს	19
გამოყენებული ლიტერატურა	20

დემოკრატიის კონსოლიდაცია ხანგრძლივი და არასტაბილური პროცესია, რომელშიც პოლიტიკური კრიზისი შეიძლება განმეორებითი მოვლენა იყოს. საქართველოსთვის, რომელიც მიზნად ისახავს 2024 წლისთვის ევროკავშირში განწევრიანებაზე განაცხადის გაკეთებას, უმართავი კრიზისები პოლიტიკურად ძვირი ჯდება. მიმდინარე პოლიტიკური კრიზისი, რომელიც 2019 წლის ივნისში დაიწყო, ჩიხში შევიდა 2021 წლის თებერვალში, როდესაც უმსხვილესი ოპოზიციური პარტიის ლიდერი ნიკა მელია დააპატიმრეს. ამის შემდეგ ევროკავშირმა მედიატორის როლი იკისრა და მოლაპარაკებები გამართა ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს შორის. ამან სიტუაცია განმუხტა და ოპოზიციის ნაწილი დათანხმდა პარლამენტში შესვლას. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური კრიზისის დასასრული ჯერ კიდევ შორსაა, ევროკავშირმა ჩიხიდან გამოსავალი იპოვა. მოცემულ პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია ევროკავშირის წარმატებული მედიაცია. ნაშრომი თავდაპირველად ახდენს საქართველოში არსებული კრიზისის კონტექსტუალიზაციას, რათა წარმოადგინოს გარკვეული ხედვები იმის შესახებ, თუ რატომ იყო მნიშვნელოვანი კრიზისის მოგვარება ევროკავშირისთვის და შემდეგ იკვლევს მედიაციის ეფექტურობის განმაპირობებელ ფაქტორებს. ნაშრომში აღნიშნულია, რომ სამი ფაქტორი იყო გადამწყვეტი: ბერკეტის გამოყენების მაღალი შესაძლებლობა, მედიაციის შერჩეული სტრატეგია და მედიატორის თანმიმდევრულობის მაღალი ხარისხი. კვლევის მიგნებების საფუძველზე, ნაშრომი ადგილობრივ მოქმედ პირებსა და ევროკავშირს სთავაზობს რეკომენდაციების პაკეტს.

საკვანძო სიტყვები: საქართველო, ევროკავშირის მედიაცია, დემოკრატიზაცია, პოლიტიკური კრიზისი, პარლამენტის ბოიკოტი, პირობითობა.

საქართველოში პოლიტიკური კრიზისები უჩვეულო არ არის, მაგრამ ამ კრიზისების შესწავლა და ანალიზი საქართველოს წარმატების საწინდარია, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ თბილისი 2024 წლისთვის ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადის შეტანას გეგმავს. ამიტომ ამ პოლიტიკურ დოკუმენტში განხილულია ბოლო პოლიტიკური კრიზისი საქართველოში, რომელშიც ევროკავშირმა ახალი როლი ითამაშა მედიატორის სახით. ევროკავშირმა მოახერხა ქართული პოლიტიკური ელიტის ჩიხიდან გამოყვანა. იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირი ჩვეულებრივ ერიდება საშინაო პოლიტიკურ საქმეებში ჩარევას და არასოდეს ჩარეულა საქართველოში არსებულ შიდაპოლიტიკურ კრიზისში, ამ ნაშრომის მიზანია, უპასუხოს რამდენიმე შეკითხვას: რატომ იკისრა ევროკავშირმა ახალი როლი და ჩაერთო საქართველოს შიდა პოლიტიკურ კრიზისში? როგორ მოახერხა ევროკავშირმა წარმატების მიღწევა? რა უნდა იყოს საქართველოსათვის გაკვეთილი და სამომავლო გეგმა?

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ინტერესი საქართველოში არსებული კრიზისის მიმართ უპრეცედენტოა, ქვეყანა მიჩვეულია გარე ჩარევას მსგავს კონტექსტში. 1990 და 2000-იანი წლების დასაწყისში ამგვარი საგარეო მოქმედი პირი იყო რუსეთი; რუსეთის ბოლო მონაწილეობა საქართველოს პოლიტიკურ კრიზისში მოხდა 2003 და 2004 წლებში ვარდების რევოლუციისა და ასლან აბაშიძის განდევნისას. მას შემდეგ რუსეთი საქართველოში შიდაპოლიტიკური კრიზისების წყარო გახდა (იხ. Kakachia et al 2017). ამჟამინდელი კრიზისი, რომლის საწყისები 2019 წლის ივნისამდე მიდის, ამის აშკარა დადასტურებაა (Kakhishvili 2019).

საქართველოში ევროკავშირის ახალი როლის შესასწავლად ნაშრომში გამოყენებულია ბერგმანისა და ნიმანის (Bergmann and Niemann 2015) ანალიტიკური ჩარჩო, რომელიც შემუშავებულია, რათა შეაფასოს ევროკავშირის, როგორც მედიატორის, ეფექტურობა სხვადასხვა კონფლიქტებში. ამასთან ნაშრომი განსაზღვრავს, თუ რა მიზნების მიღწევას ცდილობდა ევროკავშირი მედიაციის პროცესში. აღნიშნული მიზნები განისაზღვრა „სივილ ჯორჯიას“ მიერ მიმდინარე წლის 24 თებერვალსა და 24 აპრილს შორის გამოქვეყნებული 59 სტატიის კონტენტ-ანალიზის საფუძველზე. ანალიზი ფოკუსირებული იყო ევროპარლამენტარებისა და ევროკავშირის სხვა ოფიციალური პირების გამოსვლებიდან, განცხადებებიდან და წერილებიდან აღებულ პირდაპირ ციტატებზე. ამ ანალიზის შედეგად ასევე განისაზღვრა, თუ რა ბერკეტები გამოიყენა ევროკავშირმა კომპრომისის მისაღწევად ქართული პოლიტიკური ელიტის ნახალისებისა და/ან იძულების მიზნით; შუამავლობის რა სტრატეგია შეარჩია ევროკავშირმა; და რამდენად თანმიმდევრული და ერთიანი იყო ევროკავშირის სხვადასხვა ინსტიტუტები და წევრი სახელმწიფოები.

ნაშრომის მომდევნო ნაწილი მოკლედ აღწერს მიმდინარე პოლიტიკური კრიზისის ანატომიასა და მის კავშირს 2019 წლის ივნისის მოვლენებთან. შემდეგ ნაშრომში მოცემულია ქართული კრიზისის კონტექსტუალიზაცია იმის გათვალისწინებით, თუ რა ხდებოდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში და რატომ იყო საჭირო ევროკავშირის ჩართვა.

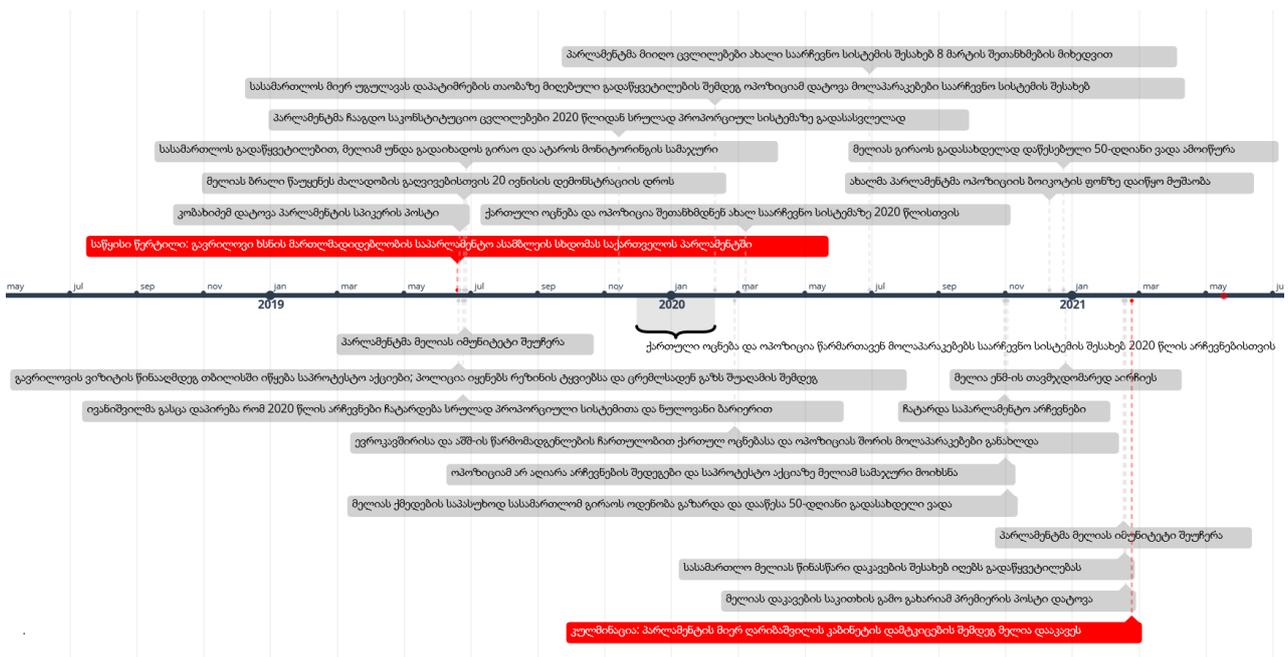
06 მომდევნო ნაწილი ეხება ევროკავშირის წარმატების განმაპირობებელ ფაქტორებს, რასაც მოჰყვება საქართველოს წინსვლის გზის განხილვა. დასკვნით ნაწილში მოცემულია რეკომენდაციების პაკეტი ქართული პოლიტიკური პარტიების, პრეზიდენტის, საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და ევროკავშირისთვის.

წინაპირობა: კრიზისის ანატომია

კრიზისის ეფექტური მართვა ძალზე მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით, ევროკავშირის ასპირანტ ქვეყნებში. თუმცა საქართველომ ვერ შეძლო მიმდინარე კრიზისის პირველ ეტაპზე უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილება (იხ. Kakhishvili and Puslys 2019). პოლიტიკური კრიზისის პირველი ეტაპი დაიწყო 2019 წლის 20 ივნისს, როდესაც რუსეთის კომუნისტური პარტიის დეპუტატმა, სერგეი გავრილოვმა, მართლმადიდებლობის საპარლამენტო ასამბლეის დელეგატებს საქართველოს პარლამენტის სპიკერის სავარძლიდან რუსულ ენაზე მიმართა (იხ. სურათი 1). საქართველოს სუვერენიტეტის ამ სიმბოლურმა დარღვევამ თბილისში საპროტესტო აქციები გამოიწვია, რის შედეგადაც პოლიციასა და მომიტინგეებს შორის შეტაკება მოხდა. მიუხედავად იმისა, რომ საპროტესტო აქციები საგარეოპოლიტიკურმა საკითხმა გამოიწვია, დემონსტრანტების მოთხოვნებმა სწრაფად გადაინაცვლა საშინაო პრობლემებზე (Kakhishvili and Puslys 2019). სხვადასხვა პოლიტიკური მოღვაწის გადადგომის გარდა, ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა საარჩევნო რეფორმა იყო - 2020 წლის არჩევნებისთვის პროპორციულ სისტემაზე სრულად გადასვლა.

შესაბამისად, საარჩევნო სისტემის რეფორმირების მოთხოვნები გახდა შემდგომი პოლიტიკური კრიზისის ორი მდგენელიდან ერთ-ერთი. კრიზისის მეორე მდგენელი სასამართლო სისტემის პოლიტიზება იყო. ეს დაკავშირებული იყო ისეთ ფიგურებთან, როგორცაა ნიკა რურუა, გიგი უგულავა და ნიკა მელია. ამ უკანასკნელს ორჯერ ჩამოართვეს დეპუტატის იმუნიტეტი - 2019 წლის ივნისსა და 2021 წლის თებერვალში. მელიას დაპატიმრება პოლიტიკური კრიზისის პიკი იყო. ეს იყო წერტილი, როდესაც მტკივნეულად ცხადი გახდა, რომ ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს აღარ შეეძლოთ შინაარსიანი დიალოგის წარმოება კომპრომისზე დამყარებული კონსენსუსის მისაღწევად.

აღნიშნული კულმინაცია იყო მიზეზი იმისა, რომ მელიას დაპატიმრების დღეს ექვსმა ევროპარლამენტარმა წერილი გაუგზავნა ევროსაბჭოს პრეზიდენტს შარლ მიშელს და სთხოვა მას „ხელი შეუწყოს საქართველოს პოლიტიკურ ძალებს დაუყოვნებლივ განაახლონ პარტიათაშორისი დიალოგი, რაც უნდა გახდეს კონკრეტული ურთიერთგაგების მემორანდუმის ხელმოწერის საფუძველი, რომელიც ორიენტირებული იქნება თანამშრომლობითი და ინკლუზიური პოლიტიკური გარემოს განვითარებაზე“ (Civil Georgia 2021d). წერილი ასევე მოიცავდა გაფრთხილებას ქართული პოლიტიკური ელიტისათვის და ხაზს უსვამდა იმას, რომ „პოლიტიკური კრიზისი ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული რეფორმების გზიდან გადახვევის საფრთხეს ქმნის“ (Civil Georgia 2021d).



წყარო: ავტორის ილუსტრაცია.

28 თებერვალს შარლ მიშელი თბილისში ჩამოვიდა. ამ ვიზიტით დაიწყო ევროკავშირის წარმომადგენლობისა და აშშ-ს საელჩოს მიერ განხორციელებული ფასილიტაციიდან მედიაციის ეტაპზე გადასვლა და ევროკავშირის მიერ ახალი როლის მორგება. მედიაციის პროცესი დასრულდა 19 აპრილს ხელმოწერილი ხელშეკრულებით.

კრიზისის კონტექსტუალიზაცია: რატომ ჩაერთო ევროკავშირი?

ევროკავშირის მონაწილეობა საქართველოს შიდა პოლიტიკურ კრიზისში მოულოდნელი იყო. 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს, ნიკოლა სარკოზიმ, როგორც ევროსაბჭოს პრეზიდენტმა, ფასილიტატორის როლი იკისრა, ხელი შეუწყო კომუნიკაციას თბილისსა და მოსკოვს შორის და ორ ქვეყანას შორის ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმების ხელმოწერას. ამის შემდეგ ევროკავშირი გახდა ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების თანათავმჯდომარე და მედიატორი (Panchulidze 2020). გარდა ამისა, ევროკავშირს აქვს ვრცელი და წარმატებული გამოცდილება ბალკანეთში, როგორც მედიატორს, საერთაშორისო კონფლიქტებში, სამშვიდობო მოლაპარაკებებსა და საშინაო კრიზისებში (ბერგმანი და ნიემანი 2015). ბალკანეთის რეგიონი პირდაპირ ესაზღვრება ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს: ბალკანეთის ზოგიერთი ქვეყანა უკვე ევროკავშირის წევრია, დანარჩენები კი წევრობისკენ მიმავალ გზაზე დგანან.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს ევროპის საგარეო ქმედებათა დებულებებს, შემდეგ სამ მთავარ მიზანს ასახელებს: „ა) დაიცვას მისი [ევროკავშირის] ღირებულებები, ფუნდამენტური ინტერესები, უსაფრთხოება, დამოუკიდებლობა და მთლიანობა; ბ) განამტკიცოს და მხარი დაუჭიროს დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპებს; გ) შეინარჩუნოს მშვიდობა, მოახდინოს კონფლიქტების პრევენცია და გააძლიეროს საერთაშორისო უსაფრთხოება“ (European Union 2012). ევროკავშირმა არაერთხელ აჩვენა საკუთარი დაინტერესება საქართველოსა და, ზოგადად, აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონით, ამიტომ გასაკვირი არ არის, რომ ევროკავშირმა საკუთარ თავზე იკისრა მედიატორის როლი საქართველოში. იმ კონტექსტის გათვალისწინებით, რაც ბოლო პერიოდში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში შეიქმნა, ევროკავშირის ჩართულობა კიდევ უფრო ლოგიკური ხდება. აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში სამი ძირითადი მოვლენის იდენტიფიცირებაა შესაძლებელი საქართველოს კრიზისის კონტექსტუალიზაციის მიზნით: არეულობა ბელორუსში; სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის მთიანი ყარაბაღის გამო ომის განახლება; ომის გამწვავება და შემდგომში რუსული ჯარების გაძლიერება უკრაინის აღმოსავლეთ საზღვრებთან.

ევროკავშირმა ვერ უზრუნველყო მშვიდობა და სტაბილურობა აღნიშნულ პროცესებში, რაც საფრთხეს უქმნის მის ინტერესებს. არჩევნებმა და შემდგომმა მასშტაბურმა პროტესტებმა ბელორუსში აჩვენა ალექსანდრე ლუკაშენკოს რეჟიმის მონყვლადობა და ევროკავშირის გავლენის შეზღუდული ხასიათი (იხ. Erlanger 2020). ლუკაშენკოს, რომელსაც რუსეთის მხრიდან საგარეო მხარდაჭერით სარგებლობს, არ სურს ძალაუფლებაზე უარის თქმა.

ე.წ. მეორე მთიანი ყარაბაღის ომი რეგიონში ევროკავშირის შეზღუდული გავლენის მორიგი დემონსტრირებაა. მხოლოდ რუსეთმა, თურქეთის მხარდაჭერით, მოახერხა სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის სამშვიდობო შეთანხმების მიღწევა (BBC 2020), რაც ნიშნავს „მნიშვნელოვან უკან დახევას ევროპის ამბიციისგან იყოს რეგიონული აქტორი“ (Judah 2020). მაშინ როდესაც ევროპა უმოქმედოდ იყო, რუსეთმა გაზარდა თავისი როლი სამხრეთ კავკასიაში აზერბაიჯანში დაახლოებით 2000-კაციანი სამშვიდობო მისიის განლაგების უფლებით (BBC 2020), რაც ნიშნავს, რომ მოსკოვს ახლა სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყანაში გააჩნია სამხედრო წარმომადგენლობა.

მესამე საკითხი უკრაინას უკავშირდება. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წელს მიღწეულ იქნა ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმება კიევსა და პრორუსულ სეპარატისტებს შორის უკრაინის აღმოსავლეთ ნაწილში (Reuters 2020), შეთანხმება მალე დაირღვა (BBC 2021a), რამაც ნატოს შეშფოთება გამოიწვია (BBC 2021c). მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთის თავდაცვის სამინისტრომ განაცხადა, რომ ჯარებს დაავალა მუდმივი დისლოცირების ბაზებში დაბრუნება (BBC 2021b), ამ პროცესმაც აჩვენა, თუ რამდენად შეზღუდულია ევროკავშირის გავლენა, როდესაც საქმე ეხება იძულების ტრადიციულ საშუალებებს.

ამ ფონზე, ქართული პოლიტიკური პარტიების მხრიდან დათმობაზე წასვლის სურვილის არ ქონა, მარტივად გადასაჭრელ პრობლემად მოჩანს. ამ და, ალბათ, სხვა ფაქტორებმა, მაგალითად, პრეზიდენტ მიშელის პირადმა გამოცდილებამ როგორც ბელგიელმა პოლიტიკოსმა პოლიტიკურ დაპირისპირებებში კარგად

09 გათვითცნობიერებული საზოგადოებიდან, ხელი შეუწყო ევროკავშირს იმოქმედოს იქ, სადაც ეს შესაძლებელია და გააძლიეროს თავისი როლი აღმოსავლეთ სამეზობლოში. ამიტომ, აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრი ქვეყნის სტაბილურობის შენარჩუნება სხვაგვარად ტურბულენტურ რეგიონში ევროკავშირისთვის უფრო მნიშვნელოვანი გახდა, ვიდრე ოდესმე.

მედიაციის პროცესის ანალიზი: როგორ შეძლო ევროკავშირმა წარმატების მიღწევა?

ევროკავშირის მედიაციის შედეგად მიღწეული შეთანხმების გაფორმება საქართველოში ინსტიტუტების გაძლიერების მიზნით რეფორმების გატარების ხანგრძლივი პროცესის პირველი ნაბიჯია. ამასთან, მედიაციის ეფექტურობის შეფასება მნიშვნელოვანია იმის გასაგებად, თუ როგორ მოახერხა ევროკავშირმა კონკრეტული შედეგების მიღწევა. ბერგმანი და ნიმანი (Bergmann and Niemann 2015) „მედიაციის ეფექტურობის“ განსაზღვრავს, როგორც დასახული მიზნების მიღწევას, ანუ მედიაციის პროცესის დაწყებამდე რამდენად მკაფიოდ აფიქსირებს მედიატორი მედიაციის პროცესის მიზნებს და რამდენად იქნა მიღწეული ეს მიზნები პროცესის ბოლოს (Bergmann and Niemann 2015). შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, თუ რა მიზნები დაისახა ევროკავშირმა მედიაციის პროცესის დაწყებამდე და რა ფაქტორებმა მოახდინა გავლენა მათ მიღწევაზე.

ბერგმანისა და ნიმანის (Bergmann and Niemann 2015) მიხედვით, მედიაციის შედეგს განსაზღვრავს მედიატორისა და მედიაციისთვის დამახასიათებელი სამი ფაქტორი: მედიატორის ბერკეტი, მედიაციის სტრატეგია და მედიატორის თანმიმდევრულობა. რაც უფრო მაღალია მედიატორის ბერკეტი, მით უფრო ეფექტურია მედიაცია. იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობები, უმთავრესად, პირობითობის პრინციპს ეყრდნობა, მას დადებითი და/ან უარყოფითი პირობითობის გამოყენების მაღალი შესაძლებლობა გააჩნია. სხვა საკითხია რამდენად სურს ევროკავშირს გამოიყენოს იძულების ზომები.

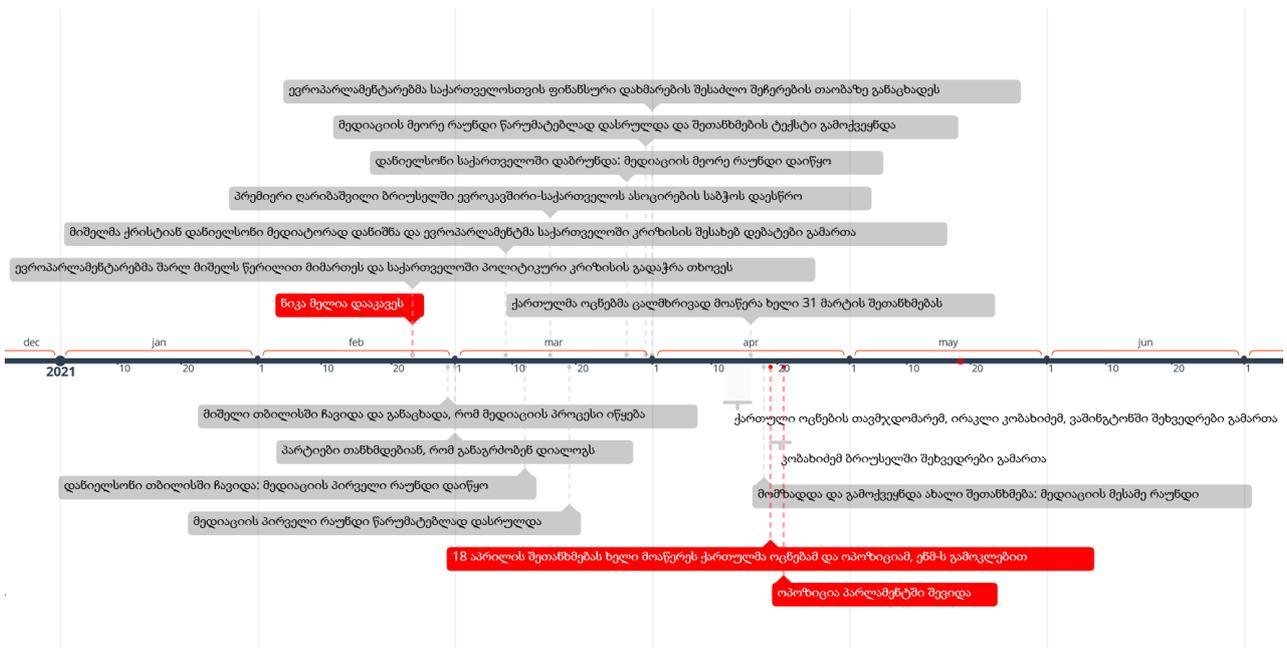
რაც შეეხება მედიაციის სტრატეგიას, ბერგმანი და ნიმანი (Bergmann and Niemann 2015) განასხვავებენ სამ ტიპს: ფასილიტაცია, ფორმულირება და მანიპულირება. ამასთან, ეს უკანასკნელი მეტწილად ზედმეტია, რადგან იგი განისაზღვრება, როგორც ფორმულირების სტრატეგიისა და პოზიტიური და/ან უარყოფითი პირობითობის გამოყენების ერთობლიობა. თავის მხრივ, ფორმულირება განისაზღვრება როგორც სტრატეგია, რომლის დროსაც მედიატორი არა მხოლოდ ამარტივებს კომუნიკაციას კონფლიქტის მხარეებს შორის - ფასილიტაციის სტრატეგია სტრატეგიას - არამედ კომპრომისის კონკრეტულ წინადადებასაც აყალიბებს. შესაბამისად, მიჩნეულია, რომ ფორმულირება უფრო ეფექტურია, ვიდრე ფასილიტაცია და ყველაზე ეფექტური, თუ მას თან ახლავს კონკრეტული ბერკეტის გამოყენება.

თანმიმდევრულობა, თავის მხრივ, გულისხმობს მედიატორის შიდა ერთიანობას. ამ შემთხვევაში, რამდენად მსგავს სიგნალებს უგზავნიან ევროკავშირის სხვადასხვა ინსტიტუტები და წევრი სახელმწიფოები კონფლიქტის მხარეებს. რაც უფრო მაღალია თანმიმდევრულობა, მით უფრო ეფექტურია ევროკავშირის მედიაცია.

ევროკავშირის მედიაციის მიზნები

მედიაციის პროცესის ეფექტურობა უნდა შეფასდეს წინასწარ დასახული მიზნების ფონზე (იხ. სურათი 2 მედიაციის პროცესის ქრონოლოგიის შესახებ). ამ მიზნებს ორი ასპექტი აქვს: ამბიციურობა და სიცხადე. საქართველოში ევროკავშირმა დასახა ამბიციური მიზანი - პოლიტიკური კრიზისის მოგვარება და დაისახა მთელი რიგი როგორც მკაფიო, ისე ბუნდოვანი მიზნები.

დიაგრამა 2. ევროკავშირის მედიაციის ქრონოლოგია



წყარო: ავტორის ილუსტრაცია

პირველი ვიზიტისას შარლ მიშელმა დაისახა მკაფიო მიზანი: „ამ პოლიტიკური კრიზისის მოგვარება“ (Civil Georgia 2021a). „კრიზისის მოგვარება“ აქ გულისხმობს მხოლოდ იმ ჩიხიდან გამოსვლას, რომელიც ქართული პარტიების რადიკალიზების რიტორიკის შედეგად დადგა.

ამავდროულად, ევროკავშირის სხვა, ნაკლებად ამბიციური მიზნები იყო: დიალოგის განახლება ქართულ ოცნებასა და ოპოზიციას შორის; პოლარიზაციის გამომწვევი რიტორიკის შეჩერება; და მხარეებს შორის ურთიერთგაგების კონკრეტული მემორანდუმის გაფორმება. ეს მიზნები გაჟღერდა მიშელის პირველი ვიზიტისას ან მის ვიზიტამდე. ამ ვიზიტის შედეგად დიალოგი დაიწყო და რადიკალიზაციის ქცევა შეჩერდა ოპოზიციური პარტიების მხრიდან. ამ უკანასკნელის დადასტურებაა ოპოზიციური პარტიების 3 მარტის განცხადება ქუჩის საპროტესტო მოქმედებების შეჩერების შესახებ, რათა არ მომხდარიყო „პრეზიდენტ მიშელის მედიაციის შედეგად განახლებული მოლაპარაკებების“ ჩაშლა (Civil Georgia 2021e). მედიაციის მონაწილეებმა კონკრეტულ მემორანდუმს ხელი 19 აპრილს მოაწერეს. ასევე იყო სხვა ამბიციური გრძელვადიანი მიზნები, რომლებიც ნათელს ხდის იმას, თუ როგორ ხედავს ევროკავშირი საქართველოს პოლიტიკური ელიტის ძალისხმევას; მათი მიღწევა მედიაციის პროცესით ვერ მოხდება. ამის ნაცვლად, მედიაციის პროცესი ძირითადად მიზნად ისახავდა მხარეების გაერთიანებას რეფორმების დღის წესრიგის გარშემო.

11 ამ მიზნებს თან ახლდა დამატებითი, ბუნდოვანი მიზნებიც. მკაფიო მიზნების დაყოფა სამ დიდ კატეგორიად შეიძლება: საარჩევნო რეფორმა; სასამართლო რეფორმა და ოპოზიციის როლი პარლამენტში. ბუნდოვანი მიზნები ასევე შეიძლება დაიყოს სამ კატეგორიად: საქართველოს მოქალაქეების ინტერესების დაცვა; კონსტიტუციისა და დემოკრატიული პრინციპების დაცვა; და საერთო ენის გამონახვა კონსენსუსის მისაღწევად (იხ. ცხრილი 1).

ცხრილი 1. ევროკავშირის მედიაციის მიზნები

მკაფიო მიზნები	ბუნდოვანი მიზნები
<p>არჩევნები</p> <ul style="list-style-type: none"> • საარჩევნო სისტემის რეფორმა • შესაძლო ვადამდელი არჩევნები 	<p>საქართველოს მოქალაქეთა ინტერესების დაცვა</p>
<p>სასამართლო სისტემა</p> <ul style="list-style-type: none"> • სასამართლო სისტემის რეფორმა • უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნა • პოლიტიზებული სამართლის ორი შემთხვევა 	<p>კონსტიტუციისა და დემოკრატიული პრინციპების დაცვა</p>
<p>პარლამენტი</p> <ul style="list-style-type: none"> • ძალაუფლების განაწილება და ოპოზიციის საზედამბებლო ფუნქციები • ბოიკოტის დასრულება 	<p>საერთო ენის პოვნა კომპრომისზე დაფუძნებული კონსენსუსის მისაღწევად</p>

წყარო: ავტორის ანალიზი

მიზნების სიცხადე არა მხოლოდ ევროკავშირის, როგორც მედიატორის, ეფექტურობის შეფასებისთვისაა სასარგებლო, არამედ შეიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა საკითხებს მიიჩნევს ევროკავშირი მნიშვნელოვნად. წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში ჩამოთვლილი ყველა „მკაფიო“ მიზანი დასახელდა პერიოდში ნიკა მელიას დაპატიმრებასა და შარლ მიშელის გადაწყვეტილებას შორის ქრისტიან დანიელსონის დესპანად დანიშვნის შესახებ. ეს მიზნები არასოდეს შეცვლილა და 9 მარტის შემდეგ ახალი მიზნები არ დამატებია. ეს ნიშნავს, რომ ევროკავშირი ძალზე თანმიმდევრული იყო თავის მოქმედებებში და კრიზისში ჩართვის ადრეული ეტაპიდან მკაფიო ამოცანა ჰქონდა. იმის გათვალისწინებით, რომ ყველა ეს საკითხი შეტანილ იქნა მხარეების (ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის გამოკლებით) მიერ ხელმოწერილ საბოლოო დოკუმენტში, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირი, როგორც მედიატორი, ეფექტური იყო.

ეფექტურობის განმსაზღვრელი ფაქტორები: ბერკეტები, სტრატეგია და თანმიმდევრულობა

ნაშრომში გამოყენებული ანალიტიკური ჩარჩოდან გამომდინარე, ევროკავშირის მედიაცია ყველაზე ეფექტურია, თუ იგი დაპირისპირებულ მხარეებს სთავაზობს კონკრეტულ კომპრომისულ წინადადებას, იყენებს იძულებით ზომებს ან/და პოზიტიურ ნახალისებას და აჩვენებს თანმიმდევრულობასა და ერთიანობას მედიაციის პროცესში - მონაცემების თანახმად, სწორედ ამგვარად განვითარდა მედიაციის პროცესი ქართულ პოლიტიკურ კრიზისში. წინასწარი კონსულტაციების საფუძველზე ევროკავშირმა მოამზადა შეთანხმების კონკრეტული ტექსტი, რომელიც ხელახლა მომზადდა მას შემდეგ, რაც მხარეებმა კონსენსუსს ვერ მიაღწიეს. ამავდროულად, ამას თან ახლდა პოზიტიური ნახალისება და იძულებითი ზომები, ისევე როგორც თანმიმდევრულობის მაღალი დონე ევროკავშირის, როგორც მედიატორის, მხრიდან.

ევროკავშირის მიერ გავლენის ბერკეტების გამოყენება შეიძლება დაიყოს ორ ეტაპად. პირველი მოიცავს პერიოდს ქრისტიან დანიელსონის მიერ ჩატარებული მედიაციის მეორე რაუნდამდე, ხოლო მეორე ეტაპი იწყება მედიაციის მეორე რაუნდის წარუმატებლობის შემდეგ. პირველ პერიოდში, ბერკეტების თვალსაზრისით დომინირებს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი გზავნილები, თუმცა შინაარსობრივად მათ ზოგადი ხასიათი ჰქონდათ. დადებითი სტიმულები ძირითადად ეხებოდა ევროკავშირის მხარდაჭერას საქართველოს „წარმატებული მომავლის,“ ისევე როგორც სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის მიმართ. პოზიტიური გზავნილების ზოგად ხასიათთან დაკავშირებით გამონაკლისი იყო 9 მარტის შემთხვევა, როდესაც საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირის უმაღლესმა წარმომადგენელმა ჯოზეფ ბორელმა ევროკავშირის მიერ საქართველოს მიმართ გაწეული ფინანსური მხარდაჭერის შესახებ მიანიშნა: „ჩვენ ვეხმარებით საქართველოს, ჩვენ ვართ ყველაზე დიდი დონორი საქართველოში, ჩვენ მნიშვნელოვან დახმარებას ვუწევთ საქართველოს კორონავირუსის პანდემიის წინააღმდეგ“ (Civil Georgia 2021c). მან ასევე იმედი გამოთქვა, რომ პროცესი დასრულდება პოლიტიკურ შეთანხმებით, რაც გულისხმობდა, რომ ფინანსური დახმარება მედიაციის შედეგებს ებმის.

იმავდროულად, უარყოფითი გზავნილები შემოიფარგლებოდა მხოლოდ იმით, რომ პოლიტიკური კრიზისი ქმნიდა „საქართველოს მიერ ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული რეფორმების გზიდან გადახვევის რისკს“ (Civil Georgia 2021e) და „საფრთხეს უქმნიდა ქვეყნის სტაბილურობასა და ევროატლანტიკური თანამშრომლობისკენ სწრაფვას“ (Civil Georgia 2021f). გამონაკლისს წარმოადგენდა ესტონელი ევროპარლამენტარი ევროპის სახალხო პარტიიდან, რომელმაც განაცხადა, რომ „ევროკავშირს უნდა ჰქონდეს ძლიერი ბერკეტი ბიძინა ივანიშვილის წინააღმდეგ,“ რათა ხელი შეუშალოს ივანიშვილის „კულისებს მიღმა“ მმართველობას (Civil Georgia 2021c).

მას შემდეგ, რაც ქართულმა პარტიებმა ხელი არ მოაწერეს შეთანხმებას, რომელიც 31 მარტს გამოქვეყნდა, ევროკავშირის რიტორიკა გამკაცრდა და დაიწყო კონკრეტული ზომების განხილვა. 1 აპრილს სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფის შვიდმა ევროპარლამენტარმა ერთობლივი განცხადება გამოაქვეყნა, რომელშიც ნათქვამი იყო, რომ „სასწორზე საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები დევს“

13 და, რომ „პოლიტიკური პარტიების მიერ კომპრომისის უარყოფის შემდეგ, საქართველოს ლიდერებს არ უნდა ჰქონდეთ მოლოდინი, რომ ევროკავშირთან საქმე ძველებურად გაგრძელდება“ (Civil Georgia 2021b).

ამას გარდა, ევროპარლამენტარებმა განაცხადეს, რომ იქნებოდა კონკრეტული შედეგები საქართველოსთვის „ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერის თვალსაზრისით, მათ შორის, ევროკავშირის მაკროფინანსური დახმარებისა და ბიუჯეტის მხარდაჭერის პროგრამებთან დაკავშირებული შემდგომი თანხების შეჩერებისა და პირობითობის ზრდის თვალსაზრისით“ (Civil Georgia 2021b). ეს გახდა პირველი შემთხვევა, როდესაც ევროკავშირმა საქართველო გააფრთხილა ნეგატიური პირობითობის კონკრეტული ინსტრუმენტის გამოყენების შესახებ. გაფრთხილება საქართველოს პოლიტიკური ლიდერების მოქმედების შედეგი იყო და, შესაბამისად, იძულებით ღონისძიებად იქნა გამოყენებული.

ყველა ეს პოზიტიური და ნეგატიური ზომა ევროკავშირმა ფორმულირების მედიაციის სტრატეგიასთან ერთად გამოიყენა, რაც მიანიშნებს მედიატორის ეფექტურობის მაღალ ხარისხზე. გარდა ამისა, ევროკავშირი მეტად თანმიმდევრული იყო, რასაც მედიაციის ძალისხმევაში მონაწილე აქტორების მრავალფეროვნება აჩვენებს (იხ. ცხრილი 2). ამ აქტორებს არასოდეს გამოუთქვამთ გზავნილები, რომლებიც შეენიანაღმდეგებოდა სხვა აქტორის მესიჯებს, რაც სასარგებლო იყო იმისთვის, რომ ევროკავშირის მოლოდინები ქართული პარტიებისთვის მკაფიო ყოფილიყო.

ევროკავშირმა აჩვენა შიდა თანმიმდევრულობის მაღალი ხარისხი, მაგრამ იმავდროულად აშშ-ის ქმედებებიც ევროკავშირის მიერ გაგზავნილი სიგნალების ჩარჩოს ფარგლებში ექცეოდა. აშშ-ის საელჩომ ევროკავშირის წარმომადგენლობის მსგავსი როლი შეასრულა, ხოლო ამერიკელმა სენატორებმა განაცხადეს ნეგატიური პირობითობის გამოყენების შესაძლებლობის თაობაზე იმ შემთხვევაში, თუ შეთანხმება არასათანადოდ შესრულდება. აშშ-ის სენატში 22 აპრილს დარეგისტრირებული ორპარტიული რეზოლუცია შეშფოთებას გამოხატავდა, რომ დემოკრატიზაციის შეფერხება „შეანელებს [საქართველოს] პროგრესს ევროატლანტიკური მისწრაფებების მიღწევისა (...) და, შესაძლოა, აშშ-ის დახმარებაზე პირობითობის პრინციპის გამოყენებით დასრულდეს“ (Civil Georgia 2021g). ამიტომ აშშ-ის ჩართვას პროცესში დამატებითი მნიშვნელობა ჰქონდა, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ქართულმა ოცნებამ ცალმხრივად 16 აპრილს მოაწერა ხელი 31 მარტის შეთანხმებას ქართული ოცნების თავმჯდომარის, ირაკლი კობახიძის, ვაშინგტონში ოფიციალური ვიზიტის შემდეგ.

ცხრილი 2. ევროკავშირთან დაკავშირებული მოქმედი პირები და მათი როლები მედიაციის პროცესში

აქტორი	როლი
<p>1. ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში</p> <p>წარმომადგენს კარლ ჰარცელი, საქართველოში ევროკავშირის ელჩი</p>	<p>მოლაპარაკებების ფასილიტაცია მედიაციის პროცესის დაწყებამდე</p>
<p>2. ევროპული საბჭო</p> <p>წარმომადგენს შარლ მიშელი, პრეზიდენტი</p>	<p>წამოიწყო მედიაცია</p> <p>უმალეს წარმომადგენელ ბორელთან თანამშრომლობით, ელჩად დაინიშნა ქრისტიან დანიელსონი, რომელიც შუამავლის როლს ასრულებდა</p>
<p>3. ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახური</p> <p>წარმომადგენს ჯოზეფ ბორელი, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი</p>	<p>მხარი დაუჭირა შარლ მიშელის მედიაციის გეგმას და ქრისტიან დანიელსონის დანიშვნას</p> <p>16 მარტს თავმჯდომარეობდა ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების საბჭოს</p>
<p>4. ევროპარლამენტი</p> <p>წარმომადგენს ევროპარლამენტარები სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფებიდან, მათ შორის ყველაზე აქტიურად EPP, S&D, ECR, მწვანეთა პარტია/EFA, განაახლე ევროპა და ა.შ.</p>	<p>გამართა დებატები საქართველოს შესახებ</p> <p>რამდენიმე ევროპარლამენტარმა შარლ მიშელს საჯარო წერილით მიმართა რამდენიმე ევროპარლამენტარმა ერთობლივი განცხადება გააკეთა</p>
<p>5. წევრი სახელმწიფოები</p> <p>წარმომადგენს გაბრიელიუს ლანდსბერგისი, ლიეტუვის საგარეო საქმეთა მინისტრი</p>	<p>დაგეგმა ევროკავშირის რამდენიმე ქვეყნის საგარეო საქმეთა მინისტრებისაგან შემდგარი მედიატორების ჯგუფის შექმნა</p>

წყარო: ავტორის ანალიზი

ევროკავშირმა აჩვენა შიდა თანმიმდევრულობის მაღალი ხარისხი, მაგრამ იმავდროულად აშშ-ის ქმედებებიც ევროკავშირის მიერ გაგზავნილი სიგნალების ჩარჩოს ფარგლებში ექცეოდა. აშშ-ის საელჩომ ევროკავშირის წარმომადგენლობის მსგავსი როლი შეასრულა, ხოლო ამერიკელმა სენატორებმა განაცხადეს ნეგატიური პირობითობის გამოყენების შესაძლებლობის თაობაზე იმ შემთხვევაში, თუ შეთანხმება არასათანადოდ შესრულდება.

15 აშშ-ის სენატში 22 აპრილს დარეგისტრირებული ორპარტიული რეზოლუცია შეშფოთებას გამოხატავდა, რომ დემოკრატიზაციის შეფერხება „შეანელებს [საქართველოს] პროგრესს ევროატლანტიკური მისწრაფებების მიღწევისა (...) და, შესაძლოა, აშშ-ის დახმარებაზე პირობითობის პრინციპის გამოყენებით დასრულდეს“ (Civil Georgia 2021g). ამიტომ აშშ-ის ჩართვას პროცესში დამატებითი მნიშვნელობა ჰქონდა, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ქართულმა ოცნებამ ცალმხრივად 16 აპრილს მოაწერა ხელი 31 მარტის შეთანხმებას ქართული ოცნების თავმჯდომარის, ირაკლი კობახიძის, ვაშინგტონში ოფიციალური ვიზიტის შემდეგ.

სამომავლო გზა საქართველოსთვის

საქართველოსთვის პრობლემაა, რომ პოლიტიკურ აქტორებს გარე მედიატორი დასჭირდათ დიალოგის წარმართვისა და კონსენსუსის მისაღწევად. ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს უნდა ჰქონოდათ საკმარისი რესურსი დიალოგისთვის ან უნდა სხვა აქტორს, მაგალითად, პრეზიდენტს, უნდა შეეძლოს მედიატორის როლის შესრულება. ის, რომ პოლიტიკოსების მიერ პოლიტიკის ნულოვან ჯამიან თამაშად აღქმა პრობლემაა, ანალიტიკოსებს არაერთხელ აღუნიშნავთ (Georgian Institute of Politics 2021). ხშირი იყო მოწოდებებიც, რომ კონსენსუსზე დაფუძნებული პოლიტიკა განვითარებულიყო (Kakachia and Lebanidze 2021b). მიუხედავად ამისა, აშკარა გახდა, რომ ქვეყანაში კონსტრუქციული დიალოგისთვის არასაკმარისი რესურსი იყო. მართალია, ევროკავშირის მედიაციის მეშვეობით მოხერხდა კონსტრუქციული პოლიტიკური პროცესის აღდგენა, ეს არ ნიშნავს, რომ ცვლილებები სწრაფად წარიმართება ან, რომ ისინი გარდაუვალია. თუ ქართული ოცნების დეკლარირებული მიზანი - 2024 წლისათვის ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადის გაკეთება - განხორციელებადია, საქართველოს საშინაო დავალების შესრულება მოუწევს. საუკეთესო ინდიკატორი, თუ რას ელიან საქართველოსაგან ევროკავშირში, არის 18 აპრილის ხელშეკრულების პუნქტები. ამ საშინაო დავალების შესრულებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ყველა პოლიტიკური აქტორი.

18 აპრილის შეთანხმების ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა ის ფაქტი, რომ ნაციონალურმა მოძრაობამ მას არ მოაწერა ხელი, ისევე როგორც ევროპულმა საქართველომ და ლეიბორისტულმა პარტიებმა. ეს ორი უკანასკნელი უფრო მცირე პარტიაა, ხოლო ნაციონალური მოძრაობა ყველაზე დიდ ოპოზიციურ პარტიას წარმოადგენს; ამიტომ, ნაციონალური მოძრაობის ქმედებები უფრო მეტ გავლენას ახდენს მოვლენებზე. ამასთან, დოკუმენტს ხელი მოაწერეს მედიაციის პროცესის ცალკეულმა მონაწილეებმა, მაგალითად, სალომე სამადაშვილმა და დავით ბაქრაძემ. თუმცა ბაქრაძემ უკვე დატოვა ევროპული საქართველო, ხოლო სამადაშვილმა განაცხადა ნაციონალური მოძრაობის დატოვების გეგმის შესახებ.

ნაციონალური მოძრაობის უარი შეთანხმების ხელმოწერაზე კონფლიქტის კონტექსტის ნაწილია. პოლიტიკურ დაპირისპირებაში ერთ მხარეს ქართული ოცნებაა, ხოლო მეორე მხარე მოიცავს პოლიტიკურ პარტიებს, რომლებსაც გააჩნიათ ერთმანეთისგან განსხვავებული ინტერესები და მოლოდინები.

16 როგორც წესი, უფრო მეტი ალბათობა არსებობს იმისა, რომ კონფლიქტის იმ მხარეს, რომელიც რამდენიმე აქტორს მოიცავს, აღმოჩნდება ერთი ან მეტი პირი, რომლებიც არ დაეთანხმებიან ფორმულირებულ შეთანხმებას. ამ ვითარებაშიც კი, არ არის აუცილებელი, რომ ნაციონალურ მოძრაობას სურდეს ან შეეძლოს კონსტრუქციული პოლიტიკური პროცესის მიღმა დარჩენა. სავარაუდოდ, ისინი პარლამენტში შევლენ. ამგვარი დასკვნის გაკეთება შესაძლებელია ორ ფაქტზე დაყრდნობით: მელიამ მიიღო ევროკავშირის მიერ გადახდილი გირაო და გათავისუფლდა, ხოლო სააკაშვილმა მოუწოდა ნაციონალურ მოძრაობას ხელი მოაწეროს 18 აპრილის შეთანხმებას მელიას გათავისუფლების შემდეგ (JAMnews 2021). შესაბამისად, რაც ამ ეტაპზე ყველაზე მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის არის 18 აპრილის შეთანხმების განხორციელება და კონსენსუსზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება.

შეთანხმება, რომელსაც პოლიტიკური პარტიების უმეტესობა ხელს აწერს, ხუთი ნაწილისაგან შედგება: (1) პოლიტიკურ მართლმსაჯულებად აღქმულ საკითხებზე რეაგირება; (2) ამბიციური საარჩევნო რეფორმა; (3) კანონის უზენაესობა/სასამართლო რეფორმა; (4) პარლამენტში ძალაუფლების განაწილება; (5) მომავალი არჩევნები (European Union External Action Service 2021). ამ საკითხებიდან ყველაზე გრძელვადიანი და მნიშვნელოვანი საარჩევნო და სასამართლო რეფორმებია. ამ რეფორმებით უნდა შეიქმნას სტაბილური ინსტიტუტები და ხელი შეეწყოს სასამართლო სისტემისა და არჩევნების მიმართ საზოგადოებაში ნდობის გაზრდას. ამასთან, ხელშეკრულებაში ასახული რეფორმების დღის წესრიგი არ უნდა განიხილებოდეს როგორც მოქმედების ამომწურავი ჩამონათვალი, რომელიც საქართველომ უნდა განახორციელოს; საარჩევნო რეფორმა ამ არგუმენტის მკაფიო ილუსტრაციაა.

საარჩევნო რეფორმა, რომელიც 18 აპრილის ხელშეკრულებაშია აღწერილი, მხოლოდ საარჩევნო სისტემას ეხება, ანუ როგორ ტარდება არჩევნები. დაბალი ბარიერით პროპორციულ ეროვნულ არჩევნებზე გადასვლა და ადგილობრივ არჩევნებში მაჟორიტარული ოლქების წილის შემცირება მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია. სრულად პროპორციულ სისტემაში კოალიციური მთავრობები საბოლოოდ რეალური შესაძლებლობა გახდება, რაც ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს ერთად მუშაობას აიძულებს. შედეგად, მცირე ზომის პარტიები აღარ იქნებიან იმ მდგომარეობაში, როდესაც გამარჯვებული პარტია მთელ ძალაუფლებას იღებს. შესაბამისად, შეთანხმება მოწონებას იმსახურებს საარჩევნო სისტემის ცვლილების მიმართულებების განსაზღვრისთვის.

ამავე დროს, საარჩევნო კონკურენციის არანაკლებ მნიშვნელოვანი ასპექტია წინასაარჩევნო გარემო. ის, თუ რამდენად აქვს ყველა პარტიას მეტ-ნაკლებად თანაბარი შესაძლებლობები, მნიშვნელოვანი საკითხია. ბალანსი საბიუჯეტო დაფინანსებასა და კერძო შემოწირულობებს შორის, მედიასაშუალებებზე წვდომა, მმართველი პარტიის მიერ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება - ეს იმ ყველაზე აქტუალურ საკითხებს შორისაა, რომელთა მოგვარებაც კანონმდებლობით არის საჭირო. მიუხედავად ამისა, ამ საკითხებზე 18 აპრილის დოკუმენტი გვთავაზობს ვენეციის კომისიისა და ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (Venice Commission and OSCE/ODIHR 2021) ერთობლივი

17 მოსაზრების განხორციელებას, რომელიც, თავის მხრივ, მხოლოდ რეკომენდაციას იძლევა, გადაიხედოს ინიცირებული შესწორებები პარტიების დაფინანსების შესახებ. შესაბამისად, რამდენად მოახერხებს საქართველო ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის პირობების გათანაბრებას ჯერ კიდევ არ არის ნათელი.

პრობლემების მოგვარების გარდა, შეთანხმება ასევე ერთ მნიშვნელოვან შესაძლებლობას იძლევა: „პარტიები იზრუნებენ „ჟან მონეს დიალოგის“ ფორმატის შექმნაზე ევროპარლამენტთან“ (European Union External Action Service 2021). ჟან მონეს დიალოგს შეუძლია მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს საქართველოში კონსენსუალური დემოკრატიის მშენებლობაში. ეს ინსტრუმენტი უკვე წარმატებით იქნა გამოყენებული ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა უკრაინა, ჩრდილოეთ მაკედონია და სერბეთი (Samkharadze 2021, Kakachia and Lebanidze 2021a). თუ ქართული პოლიტიკური ელიტა დანაწევრებული დარჩება და გარედან ჩარევის გარეშე კონსტრუქციული დიალოგის წარმოების შესაძლებლობას ვერ აჩვენებს, ჟან მონეს დიალოგი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გახდება, რომ ხელი შეუწყოს პასუხისმგებლობიანი პოლიტიკის გატარებასა და ევროკავშირის როგორც მედიატორის ახალი როლის განმტკიცებას - რაც მას კიდევ უფრო მჭიდროდ დააკავშირებს საქართველოს მომავალთან.

დასკვნა და რეკომენდაციები

საერთო ჯამში, 18 აპრილის შეთანხმება მნიშვნელოვანი ნაბიჯია საქართველოში გაჭიანურებული პოლიტიკური პრობლემების გადასაჭრელად. დასავლეთი ყურადღებით დააკვირდება როგორ განხორციელდება შეთანხმება. როგორც ამ აქტორებმა აჩვენეს, ისინი უყოყმანოდ გამოიყენებენ უარყოფითი პირობითობის მექანიზმებს, თუ ამას საჭიროდ მიიჩნევენ. შესაბამისად, შეთანხმების განხორციელება შეიძლება, დასავლელი პარტნიორების ფინანსური დახმარების გაგრძელების წინაპირობა გახდეს. გარდა ამისა საქართველოს პოლიტიკურმა ელიტამ უნდა იცოდეს, რომ ამ შეთანხმების განხორციელება საკმარისი არ იქნება თუკი საქართველო 2024 წლისთვის ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადის შეტანას გეგმავს. მეორეც, საქართველოს მომავალი და როგორ აღიქმება იგი ევროკავშირსა და აშშ-ში, წარმოადგენს ყველა პარტიის საერთო პასუხისმგებლობას, რომლებსაც ქართველი ამომრჩევლები აძლევენ მანდატს, რომ მიიღონ გადაწყვეტილებები, რომლებიც გავლენას ახდენს მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე.

ზემოთ მოყვანილი ანალიზის საფუძველზე, ნაშრომში მოცემულია შემდეგი რეკომენდაციები:

ყველა პოლიტიკურ პარტიას საქართველოში

- აუცილებელია 18 აპრილის შეთანხმების შესრულება არა მხოლოდ ფორმალურად, არამედ სულისკვეთებითაც. ამისათვის ყველა მხარემ თავისი წილი პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს.
- საჭიროა კონსტრუქციულ მოლაპარაკებებში ჩართვა ჟან მონეს დიალოგის ფორმატში კონსენსუსზე დაფუძნებული პოლიტიკის განვითარების მიზნით.

- თავი შეიკავონ რადიკალიზების ენის გამოყენებისაგან, ანუ პოლიტიკის, როგორც ნულოვანი ჯამის მქონე საქმიანობისა და ოპონენტების მტრებად წარმოჩენისაგან. ამ ტიპის ენა ხელს უწყობს ამომრჩევლის იმედგაცრუებას და შინაარსზე ორიენტირებულ პოლიტიკურ დებატებს საჯარო დისკურსის დღის წესრიგის ბოლოში გადაისვრის.

ქართულ ოცნებას

- აუცილებელია, რეფორმების განვითარება ორი ძირითადი მიმართულებით: სასამართლო სისტემა და საარჩევნო გარემო. რეფორმების მიზანი უნდა იყოს საქართველოში ყველა პოლიტიკური პარტიის თანაბარი პირობების შექმნა საზოგადოებრივი ნდობის აღდგენის მიზნით.
- საჭიროა ვენეციის კომისიისა და ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შეფასებების გამოთხოვა და ამ ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინება საქართველოში პოლიტიკური და სასამართლო გარემოს შეცვლასთან დაკავშირებული კანონპროექტების შემუშავებისას.
- მნიშვნელოვანია კანონმდებლობის შემუშავებისას კონსულტაციები გაიმართოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და მოხდეს ინკლუზიური და გამჭვირვალე საკანონმდებლო პროცესის ორგანიზება სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის მისაღებად და უმაღლესი ლეგიტიმურობის მოსაპოვებლად.
- მნიშვნელოვანია სისტემური რეფორმების თაობაზე კონსენსუსის ძიება სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან, მაგალითად, ოპოზიციურ პარტიებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, ნაცვლად იდეების „გატანისა“ ზეწოლის მეშვეობით.
- საჭიროა იმის გაცნობიერება, რომ ძალაუფლების უსასრულოდ შენარჩუნება შეუძლებელია. ამიტომ, ყველა პოლიტიკური პარტიისთვის თანაბარი პირობების უზრუნველსაყოფად რეფორმების განხორციელება არის ნაბიჯი იმისაკენ, რომ როდესაც ქართული ოცნება გარდაუვალად ოპოზიციაში აღმოჩნდება, მას ექნება აუცილებელი ინსტიტუციური გარემო არჩევნებში გამარჯვების გზით ხელისუფლებაში დასაბრუნებლად.

ოპოზიციურ პარტიების

- თავი შეიკავონ პარლამენტის ხანგრძლივი ბოიკოტისაგან და პატივი სცენ არჩევნების შედეგად მიღებულ მანდატებს. ბოიკოტი შეიძლება ეფექტური იყოს, მაგრამ საპარლამენტო პოლიტიკის დატოვება ზღუდავს სივრცეს კონსტრუქციული და გამჭვირვალე დებატებისთვის.
- აუცილებელია გრძელვადიან მიზნებზე ორიენტირება, როგორცაა იმ სისტემის შეცვლა, რომელიც ოპოზიციურ პარტიებს არახელსაყრელ პირობებში აყენებს. მაგალითად, კონკურენტუნარიანობის უზრუნველყოფა პარტიების დაფინანსების წესების რეფორმირებით ან მედიაზე წვდომის უზრუნველყოფითა და სასამართლო ნეიტრალიტეტის გამყარებით.
- მოერიდეთ საერთაშორისო პარტნიორების ანტაგონიზებას კონსტრუქციულ პოლიტიკურ პროცესებში, მაგალითად, პარლამენტის მუშაობაში მონაწილეობაზე უარის თქმის შედეგად. ამან შეიძლება გამოიწვიოს საქართველოს პარტნიორების მიერ უარყოფითი პირობითობის გამოყენება.

საქართველოს პრეზიდენტს

- პროაქტიულად ეცადეთ ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების ნდობის მოპოვებას საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც მიუკერძოებელი არბიტრის, იმიჯის შესაქმნელად.
- იმოქმედეთ, როგორც მიუკერძოებელმა ფასილიტატორმა, თუკი მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის კომუნიკაციის სირთულეები შეიქმნა.
- თუკი კვლავ შევლენ პოლიტიკური პარტიები ჩიხში, სასურველია შუამავლის როლის შესრულება, პრეზიდენტ სალომე ზურაბიშვილის როგორც გამოცდილი დიპლომატის პიროვნული შესაძლებლობების გამოყენების მეშვეობით.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს

- აუცილებელია 18 აპრილის შეთანხმების შესრულების მონიტორინგი და ამ მონიტორინგის შედეგების საზოგადოებისთვის წარდგენა მხარეთა ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად.
- მნიშვნელოვანია ადვოკატირების ინიციატივების გაგრძელება და ევროკავშირის წარმომადგენლობის ან/და ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტებისათვის ინფორმაციის მიწოდება შეთანხმების განხორციელების შეფერხებისას.
- საჭიროა სისტემური რეფორმების ადვოკატირების გაგრძელება არჩევნებისა და სასამართლო სისტემის სანდოობის ამაღლების მიზნით.

ევროკავშირს

- დაეხმარეთ ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს კონსენსუსზე დაფუძნებული პოლიტიკის გატარებაში ჟან მონეს დიალოგის ფორმატის მეშვეობით.
- განაგრძეთ მედიატორის როლის შესრულება წახალისებისა და დასჯის მიდგომის გამოყენებით და მედიაციის პროცესში ფორმულირების სტრატეგიის მეშვეობით.
- შეინარჩუნეთ თანმიმდევრულობის მაღალი დონე ყველა ინსტიტუტსა და წევრ სახელმწიფოს შორის იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა განავითაროს საქართველომ დემოკრატია მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემისა და კონკურენტული არჩევნების მხარდაჭერით.

BBC. 2020. "Armenia, Azerbaijan and Russia Sign Nagorno-Karabakh Peace Deal." Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54882564>. Accessed on: May 05, 2021.

BBC. 2021a. "Nato Intercepts Russian Planes '10 Times in a Day'." Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56577865>. Accessed on: May 05, 2021.

BBC. 2021b. "Russia to Pull Troops Back from Near Ukraine." Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56842763>. Accessed on: May 05, 2021.

BBC. 2021c. "Russian 'Troop Build-up' Near Ukraine Alarms Nato." Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56616778>. Accessed on: May 05, 2021.

Bergmann, Julian, and Arne Niemann. 2015. "Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker?" *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53 (5): 957–75. <https://doi.org/10.1111/jcms.12254>.

Civil Georgia. 2021a. "EU Mediation: PM Garibashvili, Opposition Agree to Continue Dialogue." Available at: <https://civil.ge/archives/402367>. Accessed on: May 05, 2021.

Civil Georgia. 2021b. "European Parliament Members Warn Suspending EU Financial Assistance to Georgia." Available at: <https://civil.ge/archives/410220>. Accessed on: May 05, 2021.

Civil Georgia. 2021c. "In Quotes: European Parliament Debates Georgia Crisis." Available at: <https://civil.ge/archives/404524>. Accessed on: May 05, 2021.

Civil Georgia. 2021d. "MEPs Address EUCO President on Georgia Before His Tbilisi Visit." Available at: <https://civil.ge/archives/400656>. Accessed on: May 05, 2021.

Civil Georgia. 2021e. "Opposition Amends Protest Plans Amid EU-Mediated Dialogue." Available at: <https://civil.ge/archives/403159>. Accessed on: May 05, 2021.

Civil Georgia. 2021f. "Socialist MEPs: Time to End Georgia Crisis." Available at: <https://civil.ge/archives/404432>. Accessed on: May 05, 2021.

Civil Georgia. 2021g. "U.S. Senators Introduce Resolution on 'Full Implementation' of April 19 Agreement." Available at: <https://civil.ge/archives/415512>. Accessed on: May 05, 2021.

Erlanger, Steven. 2020. "E.U. Failure to Impose Sanctions on Belarus Lays Bare Its Weakness." *The New York Times*. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/09/24/world/europe/europe-sanctions-belarus-cyprus.html>. Accessed on: May 05, 2021.

European Union External Action Service. 2021. "A Way Ahead for Georgia." Available at: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf. Accessed on: May 05, 2021.

European Union. 2012. "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union." *Official Journal of the European Union*, C 326, October 26, 2012. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>. Accessed: May 05, 2021.

Georgian Institute of Politics. 2021. "Extreme Political Polarization: Implications for Georgian Democracy." *Expert Comment*, 16. Available at: <http://gip.ge/wp-content/uploads/2021/03/GIP-Expert-comment-16-1.pdf>. Accessed on: May 05, 2021.

JAMnews. 2021. "Saakashvili Urges His UNM Party to Sign Agreement with Authorities as Soon as Leader Is Released." Available at: <https://jam-news.net/saakashvili-urges-his-unm-party-to-sign-agreement-with-authorities-as-soon-as-leader-is-released/>. Accessed on: May 05, 2021.

Judah, Ben. 2020. "Europe Stands by as Borders Are Redrawn by Nagorno-Karabakh Ceasefire." *Politico*. Available at: <https://www.politico.eu/article/nagorno-karabakh-a-little-war-that-will-shake-europe/>. Accessed on: May 05, 2021.

Kakachia, Kornely, and Bidzina Lebanidze. 2021a. "Georgia on EU's mind? Brussels' reinvention as crisis manager." Available at: <https://euobserver.com/opinion/151814>. Accessed on: May 24, 2021.

Kakachia, Kornely, and Bidzina Lebanidze. 2021b. "Time to Push for Consensus-based Politics in Georgia." Available at: <https://civil.ge/archives/402624>. Accessed on: May 05, 2021.

Kakachia, Kornely, Levan Kakhishvili, Joseph Larsen, and Mariam Grigalashvili. 2017. "Mitigating Russia's Borderization of Georgia: A Strategy to Contain and Engage." GIP Policy Paper. Available at: http://gip.ge/wp-content/uploads/2017/12/Policy%20Paper_GIP_2017.pdf. Accessed on: May 05, 2021.

Kakhishvili, Levan. 2019. "Protests in Tbilisi: What Can Be Learned about the Role of Russia as an Issue in Georgian Party Competition?" Georgian Institute of Politics. Available at: <http://gip.ge/protests-in-tbilisi-what-can-be-learned-about-the-role-of-russia-as-an-issue-in-georgian-party-competition/>. Accessed on: May 05, 2021.

Kakhishvili, Levan, and Donatas Pusly. 2019. "Strategic Communication and Crisis Management: Analysing the Cases of Georgia and Lithuania." GIP Policy Paper. Available at: <http://gip.ge/wp-content/uploads/2019/11/Strategic11.10.2019.pdf>. Accessed on: May 05, 2021.

Panchulidze, Elene. 2020. "Limits of Co-Mediation: The EU's Effectiveness in the Geneva International Discussions." EU Diplomacy Papers, 3/2020. Available at: https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp_3_2020_panchulidze.pdf?file=1&type=node&id=55527&force=. Accessed on: May 05, 2021.

Reuters. 2020. "Deal Reached for East Ukraine Ceasefire from July 27." Available at: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-ceasefire-idUSKCN24N2SX>. Accessed on: May 05, 2021.

Samkharadze, Nino. 2021. "Jean Monnet European Dialogue – Next Step towards Consensus-Oriented Politics." Georgian Institute of Politics (GIP). Available at: <http://gip.ge/jean-monnet-european-dialogue-next-step-towards-consensus-oriented-politics/>. Accessed on: May 05, 2021.

Venice Commission, and OSCE/ODIHR. 2021. "Joint Opinion on Amendments to the Election Code, the Law on Political Associations of Citizens and the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia." Opinion No. 1017/2021, ODIHR Opinion Nr ELE-GEO/406/2020. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)008-e). Accessed on: May 05, 2021.



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

www.gip.ge