

მერი მალაკელიძე

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში საზღვრის მართვის საკითხების
ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება:
ევროკავშირის მოთხოვნებით თუ საშინაო პოლიტიკური დღის წესრიგით
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, ნეერი 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 კვლევაში 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).

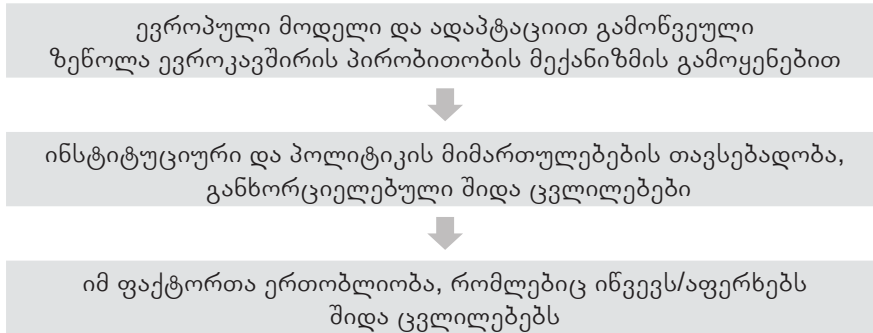
იმისათვის, რომ საკვლევ კითხვებს პასუხი გაცეს და და კონკრეტულ სექტორზე ევროკავშირის პირობითობის გავლენა დადგინდეს, ნაშრომში განხილულია საქართველოსა და უკრაინაში საზღვრის მართვის საკითხები. კვლევა მოიცავს ზემოთ ხსენებული ქვეყნებისთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შექმნიდან უვიზო მიმოსვლის მინიჭებამდე პერიოდს. 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 Schwellnus, 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 ზეწოლა განხორციელოს 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 სომხ 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 დანიშნულ 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 რევოლუციის 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) განაწყვეტილებით, „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 სტიმულებზე 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 გამოვლენილი 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 შეიმუშავდა 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 განხორციელა 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 ასკვნია, 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). საინტერესოა, 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. Patariaia, 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.europewb.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.