

ევროკავშირი და პოლიტიკა EUROPEAN UNION: POLITICS AND POLICIES

თამარ ქოჩორაძე

ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის გამოწვევები

უახლოეს სამეზობლოში თეთრი ლაქებისა თუ შავი ხვრელების აღმოფხვრა ევროკავშირის სტრატეგიული ინტერესია¹. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომმა შექმნა მყისიერი რეაგირების საჭიროება და ხელი შეუწყო ევროკავშირის გამოფხიზლებას. იხელმძღვანელა რა იმ ხედვით, რომ მტკიცე პრინციპების კვალდაკვალ პრაქტიკაში საჭიროა პრაგმატულობა², ომით გამოწვეული შედეგების აღმოფხვრისა და ადგილზე შექმნილი ახალი რეალობის საპასუხოდ ევროკავშირმა დაიწყო ახალი პოლიტიკის სიღრმისეული გაანალიზება. შედეგად, 2009 წლის დეკემბერში, პოლიტიკისა და უსაფრთხოების კომიტეტმა მხარი დაუჭირა საქართველოში კრიზისის საკითხებში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ავტორობით მომზადებულ “აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მიმართ ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკას”. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტის შინაარსი საიდუმლოდ დარჩა³ და ოფიციალურად საქართველოს მთავრობას არასდროს მინოდებია, აღნიშნული პოლიტიკის მთავარი პარამეტრები ხშირად გაჟღერებულა სხვადასხვა არხებით და შედეგად მისი მთავარი პრინციპები კარგად არის ცნობილი.

ევროკავშირის მიერ ახალი პოლიტიკის მიღება პრაქტიკულად დაემთხვა ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ საქართველოს მთავრობის ახალი პოლიტიკის - ჩართულობა თანამშრომლობის გზით და ჩართულობის სამოქმედო გეგმის წარდგენას⁴. იხელმძღვანელა რა იმავე პრაგმატულობისა და ჩართულობის საჭიროებით, საქართველომ, როგორც სუვერენმა მოთამაშემ, თავისი რეგიონების - აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის - მიმართ შეიმუშავა საკუთარი პოლიტიკა, რითაც შექმნა აღნიშნული ტერიტორიების და მათზე მცხოვრები მოსახლეობის საქართველოს კონსტიტუციურ სივრცეში რეინტეგრაციისთვის საჭირო ნათელი ხედვა და მთავარი მექანიზმები⁵. ევროკავშირი მიესალმა საქართველოს პოლიტიკას, როგორც შერიგების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს⁶.

¹ Perspectives for engagement, dialogue and cooperation to address the consequences of the war between Russia and Georgia: a forward looking approach, Presentation by the Special Representative for the South Caucasus, Peter Semneby, to the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Paris, 17 January 2011 (hereinafter Peter Semneby)

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

³ Iskra Kirova, Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, USC Center on Public Diplomacy, Paper 7, 2012 (hereinafter Iskra Kirova)

⁴ State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation, Government of Georgia Order N107, 27 January 2010; Action Plan for Engagement, Government of Georgia Order N885, 3 July 2010 (hereinafter State Strategy and Action Plan)

⁵ Id.

⁶ Statement by the spokesperson of HR Catherine Ashton on the adoption of the Georgian Action Plan for Engagement for Abkhazia and South Ossetia, A 128/10, Brussels, 8 July 2010; European Parliament Resolution “on

რადგან ევროკავშირის პოლიტიკის მიზნები და პრიორიტეტები სრულად არ ემთხვევა რომელიმე მხარის მიზნებსა და პრიორიტეტებს⁷, ამ სტატიის მიზანია ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მთავარი პრინციპების განხილვა და მათი შესაბამისობის დადგენა საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკის სტრატეგიულ მიზნებთან და პრინციპებთან.

ა) არალიარება

საქართველოს რეგიონების - აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის თვითგამოცხადებული დამოუკიდებლობის არალიარება ევროკავშირის პოლიტიკის ძირითადი საყრდენია, რაც ასახავს მთავარ ხედვასა და დამოკიდებულებას ამ ერთეულების მიმართ. ევროკავშირის მტკიცე პოზიცია და მონოდება საქართველოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობისკენ საფუძვლად უდევს ევროკავშირისა და საქართველოს პარტნიორობას, რამაც წლების განმავლობაში მიაღწია ასოცირების ხელშეკრულებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების ხელმოწერის, ასევე უვიზო მიმოსვლის სავარაუდო შემოღების ეტაპს.

საქართველოს საერთაშორისოდ აღიარებული საზღვრების უწყვეტი მხარდაჭერა გადაიზარდა რუსეთის მხრიდან საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის აღიარებაში. ევროპულმა პარლამენტმა მკვეთრად დაგმო “რუსეთის მიუღებელი და არაპროპორციული სამხედრო ქმედება და საქართველოში ღრმა შემოჭრა, რაც არღვევს საერთაშორისო სამართალს” და ხაზი გაუსვა, რომ “არ არსებობს რუსეთის მიერ საქართველოს დაპყრობის, მისი მხარეების ოკუპაციის და დემოკრატიული ქვეყნის მთავრობის გადაყენებით დაშინების რაიმე ლეგიტიმური მიზეზი⁸”. შემდგომმა განცხადებებმა და ევროპარლამენტის რეზოლუციებმა გაამყარეს ეს მიდგომა⁹.

ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპის უზენაესობა აახლოებს ევროკავშირის და საქართველოს პოლიტიკას. არალიარების პოლიტიკის ურყევი მხარდაჭერა და ევროკავშირის მიერ მტკიცე პოზიციის უწყვეტი გამეორება სასიცოცხლო საქართველოსთვის, რადგან იმ პირობებში, როდესაც რუსეთის ფედერაციის პოზიციის გამო გაეროს უშიშროების საბჭოს არასდროს შეეძლება ისეთი რეზოლუციის მიღება, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს არ აღიარონ აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის უკანონო ერთეულები, რაც გაკეთდა ჩრდილოეთ კვიპროსის შემთხვევაში¹⁰, ასევე ამ ერთეულების ლეგიტიმაციისაკენ მიმართული¹¹ რუსეთის ფედერაციის მიერ paycheck დიპლომატიის განხორციელების გამო (მიუხედავად მისი წარუმატებლად მიჩნევისა¹²), ამგვარი აღიარების საფრთხე მაინც დღის წესრიგში რჩება.

Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement” 17 November, 2011; Council of the European Union, Council Conclusions on the South Caucasus, 3149th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 February 2012

⁷ Sabine Fisher, EU’s policy

⁸ European Parliament Resolution “On the situation in Georgia”, September 3, 2008

⁹ José Manuel Barroso, President of the European Commission, Statement, November 17, 2010; European Parliament Resolution “On the EU-Russia summit”, June 9, 2011; European Parliament Resolution “On an EU Strategy for the Black Sea”, January 20, 2011; European Parliament Resolution “on Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement” 17 November, 2011

¹⁰ UNSC, The Situation in Cyprus, Resolution 550, 11 May 1984

¹¹ Luke Coffey, *Georgia and Russia – The Occupation Too Many Have Forgotten*, HERITAGE FOUNDATION, May 31, 2012; Anton Doroshev, *Russia Sent Aid to Nauru, Nicaragua After Ossetia’s Recognition*, BLOOMBERG, May 16, 2012; *Sept 2012– Russians ready to land*, PACIFIC ISLANDS NEWS, May 16, 2012; Tim Hume, *Why are a South Pacific island and a former Soviet state so cosy?*, THE INDEPENDENT, 14 February 2012

¹² Id.; Giorgi Badridze, *Russia should understand that the Cold War is over*, THE INDEPENDENT, February 20, 2012; Archil Gegeshidze, *The sustainability of the policy of non-recognition of Abkhazia*, International Alert, March 2011

მიუხედავად იმისა, რომ არალიარების კურსი რომელიმე მხარის მიერ გადახედვას არ ექვემდებარება, საჭიროა გათვალისწინებულ იქნას, რომ არალიარება, როგორც ასეთი, გულისხმობს, რომ ტერიტორიები არ არსებობს საერთაშორისო ურთიერთობებში, ანუ ამ ტერიტორიებმა ვერ მოიპოვეს საერთაშორისო აღიარება¹³. ამ თვალსაზრისით არცერთ მხარეს არ აქვს რაიმე გადამეტებული მოლოდინი, თუმცა ღიად ითქვა, რომ რუსეთის ფედერაციისთვის და აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მის ზურგს უკან მდგომი “მთავრობებისთვის” მნიშვნელოვანი მიზანი იქნება შესაძლებელია არა “საერთაშორისოდ აღიარებული დამოუკიდებლობის, არამედ თვითმყოფადობის გაზრდილი დონის და პოლიტიკური მანევრების”¹⁴ მიღწევა, ასევე უფრო დეფაქტო, ვიდრე დე იურე თანამშრომლობა გარე სამყაროსთან, რაც “სახელმწიფოებრიობის” განვითარების შესაძლებლობას შექმნის, მათ შორის ეკონომიკური კავშირების დამყარების გზით¹⁵.

ამ კუთხით ნიშანდობლივია მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს საკონსულტაციო დასკვნა ნამიბიის საქმეში, სადაც სასამართლომ განსაზღვრა ქმედებები, რაც ეწინააღმდეგება უკანონოდ გამოცხადებულ ერთეულებთან დასაშვებ ურთიერთობას, როგორცაა, მაგალითად, ხელშეკრულებების დადება, არსებული ხელშეკრულებების მოხმობა და გამოყენება, დიპლომატიური ან საკონსულო მისიების გაცვლა და ეკონომიკურ ურთიერთობებში შესვლა; სხვა სიტყვებით, ნებისმიერი ქმედება, რაც შეიძლება ლეგალური სიტუაციის “აღიარებას გულისხმობდეს”¹⁶. ამგვარად, მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლომ შემოიღო კონცეფცია, რომ არალიარება შესაძლებელია არ მოიცავდეს მხოლოდ დიპლომატიურ არალიარებას.

ასეთ კონტექსტში, არავისთვის გასაკვირი არ უნდა იყოს, რომ საქართველო არალიარების პოლიტიკის გატარებას ხედავს არამხოლოდ საერთაშორისო სამართალთან მიმართებით საერთაშორისო აღიარების ქრილში, არამედ ჩართულობის იმგვარ ელემენტებში, როგორცაა დე-ფაქტო მთავრობებთან კონტაქტები, ოკუპირებული ტერიტორიების მიღმა გამოყენებული სამგზავრო დოკუმენტები, ეკონომიკური კავშირები და თანამშრომლობა, შესაძლებლობების განვითარება და ა.შ., რამაც შესაძლებელია პოტენციურად, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ხელი შეუწყოს დე-ფაქტო ლეგიტიმაციის ზემოაღნიშნულ მიზნებს და ამგვარად, დე იურე აღიარების თუნდაც მინიმალური საფრთხის არსებობის სიტუაციაში, სამომავლოდ მოამზადოს ამგვარი აღიარების საფუძველი. საქართველოს შიში, რომ საერთაშორისო ჩართულობის აღნიშნულ ელემენტებს შესაძლოა ციცაბო ფერდობისკენ მივყავდეთ¹⁷, გასაგებია, განსაკუთრებით, როდესაც ზოგიერთი ამტკიცებს, რომ ჩართულობა გარკვეულწილად ზრდის ამგვარი ერთეულების გადარჩენის შესაძლებლობებს და შედეგად ამცირებს მათი მხრიდან კომპრომისებზე წასვლის მოტივაციას¹⁸.

არსებული შიშების მიუხედავად, საქართველომ ღიად დააფიქსირა ჩართულობის ნება და სრულად მხარს უჭერს საერთაშორისო ჩართულობას მის რეგიონებში - აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში. თუმცა, ევროკავშირისა და საქართველოს დამოკიდებულება და ხედვა ზემოაღნიშნული ჩართულობის ელემენტების მიმართ შესაძლოა განსხვავდებოდეს. ამ ელემენტებს ქვემოთ ცალ-ცალკე განვიხილავთ.

¹³ Nina Caspersen & Antje Herrberg, Engaging unrecognized states in conflict resolution: An opportunity or challenge for the EU?, December 2010 (hereinafter Nina Caspersen & Antje Herrberg)

¹⁴ Irakli Khintba, The EU and the Conflicts in the Eastern Neighborhood: The Case of Abkhazia, Heinrich Boll Stiftung, September 26, 2010 (hereinafter Irakli Khintba)

¹⁵ Sergey Lavrov, Minister of Foreign Affairs of Russia, Interfax news agency, Moscow, 24 December 2010

¹⁶ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports (1971)

¹⁷ Iskra Kirova

¹⁸ Nina Caspersen & Antje Herrberg

ბ) კონტაქტები დე-ფაქტო მთავრობებთან

აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში საკუთარი ბერკეტების გაზრდისა და კვალის დატოვების მიზნით, ევროკავშირი დაინტერესებულია დე-ფაქტო მთავრობებთან კონტაქტების დამყარებით და სტრუქტურული დიალოგის შექმნით, რაც ამ რეგიონებში არსებულ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შესაძლებლობას მისცემს თავისუფლად იურთიერთონ ევროკავშირთან¹⁹. ევროკავშირის ეს პოლიტიკა ეფუძნება რწმენას, რომ ამ ერთეულებში გარკვეული აქტორები, დე-ფაქტი ხელმძღვანელობების და სამოქალაქო საზოგადოების წევრების ჩათვლით, უკეთესად აცნობიერებენ რუსეთის გავლენას, მის რეალურ ინტერესებს და ეშინიათ, რომ საბოლოოდ ამას ნეგატიური გავლენა ექნება მათ “სუვერენიტეტზე”²⁰. ამგვარად, მათ აქვთ გარეშე ფაქტორებთან, როგორცაა ევროკავშირი, ახლო ურთიერთობის ინტერესი, განსაკუთრებით როდესაც ეს უკანასკნელი ცდილობს და მონოდეტულია გაატაროს ნეიტრალური აქტორის პოლიტიკა²¹.

აშკარად გამოსატყვის გარეშე, თუმცა ითქვა, რომ აფხაზეთს გააჩნიათ ნება გაიხსნან ევროპული გავლენისა და ლირებულებების მიმართ, მაგრამ მათ “ოფიციალურ სტრუქტურებთან” რაიმე ურთიერთობის გამორიცხვა იწვევს აფხაზური მხრიდან ნდობის შემცირებას²². ამგვარად, თუ ევროკავშირის ჩართულობის პოლიტიკის აღნიშნული ელემენტი განხორციელდება და თუ, ნეიტრალურობასთან ერთად, ჩართულობა გახდება აფხაზეთის მოდერნიზაციის წყარო, ეს ევროკავშირის სტრატეგიას მეტად მისაღებს გახდის²³. მარტივი გასაგებია იდეა, რომელიც დგას აფხაზეთის ხელმძღვანელობის მზადყოფნის უკან განავითაროს კონტაქტები ევროკავშირთან, განსაკუთრებით როდესაც მათ ურჩევენ, რომ ეს გაზრდის ევროკავშირის ან ცალკეული წევრი ქვეყნების მხრიდან აღიარების მოპოვების შანსებს; ასევე იმ შემთხვევაში, თუ ტერიტორიაზე წარმართება დემოკრატიის განვითარების პროცესი, რაც შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან, დასავლეთი იძულებული იქნება აღიაროს ეს პროცესი და მონაწილეობა მიიღოს მასში²⁴. ევროკავშირთან პირდაპირი კონტაქტები ასევე შესაძლებლობა მისცემს მათ წარმოჩინდნენ პოლიტიკურ აქტორებად და არა რუსეთის სატელიტებად²⁵.

გასაკვირი არაა, რომ ევროკავშირთან კონტაქტების განვითარების სურვილი არანაირად კავშირში არ არის რეგიონში ევროკავშირის იმგვარი ჩართულობის უზრუნველყოფასთან, რაც რეალურად კონფლიქტის მოგვარების ყველაზე ეფექტიანი საშუალება იქნებოდა - ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიას არ უშვებენ ოკუპირებული ტერიტორიების შიგნით, საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ აქვთ საქმიანობის უფლება ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში, ხოლო აფხაზეთის რეგიონში მათი საქმიანობა გალის მიღმა ძირითადად შეზღუდულია²⁶, რაც სიგნალია ამ უკანასკნელთათვის, რომ მათი ყოფნა რეგიონის მთლიან ტერიტორიაზე არასასურველია.

ევროკავშირის რბილ ძალას (soft power) ხშირად აკრიტიკებენ წევრი ქვეყნების უუნარობის გამო ჩამოაყალიბონ ერთობლივი და პრინციპული პოზიცია რუსეთთან ურთიერთობის საკითხში²⁷.

¹⁹ Sabine Fisher, EU's policy

²⁰ Id.

²¹ Thomas de Waal, Abkhazia and South Ossetia, Spotlight on Georgia, Foreign Policy Center, 2009; Irakli Khintba

²² Irakli Khintba

²³ Id.

²⁴ Nadezhda Venediktova, The West's policy of non-recognition of Abkhazia's independence: consequences and prospects, International Alert, March 2011 (hereinafter Nadezhda Venediktova)

²⁵ Сергей Маркедонов, Вовлечь нельзя признать, 15.07.2010 (hereinafter Сергей Маркедонов)

²⁶ Council of Europe Secretary-General Consolidated Report on the conflict in Georgia, April 2013-September 2013, SG/Inf (2013) 38

²⁷ Iskra Kirova

არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკა შესაძლოა ასევე გაკრიტიკებულ იქნას აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში რუსეთის როლის არასათანდო შეფასებისა და უგულვებლყოფისთვისაც კი. ამ კუთხით, ევროკავშირი საკუთარ მიდგომას ხედავს მხოლოდ რუსეთის მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების უწყვეტად მოთხოვნის ქრილში, კერძოდ სარკოზი-მედევედვის ცეცხლის შეწყვეტის ხელშეკრულების სრულად დაცვის, მათ შორის რუსეთის არმიის ომამდელ პოზიციებზე დაბრუნების²⁸ ასპექტში, რა მხრივაც ევროკავშირმა აქამდე ვერანაირ პროგრესს ვერ მიაღწია²⁹ და სავარაუდოდ ვერც მიაღწევს უახლოეს მომავალში. ამგვარად, ევროკავშირმა ახალი პოლიტიკის შემუშავება და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვა დაიწყო არსებული სტატუს კვოს გათვალისწინებით და იმ ფაქტის დე ფაქტო აღიარებით, რომ ამ ეტაპზე, საკუთარი კვალის გაზრდის მცდელობის გარდა, დიდად არაფრის გაკეთება არაა შესაძლებელი.

ევროკავშირისა და საქართველოს სწრაფი დაახლოების კონტექსტში და ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის გათვალისწინებით, საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე რუსული პროპაგანდის პირობებში³⁰, ქართულ საინფორმაციო არხებთან წვდომის გარეშე მცხოვრებ მოსახლეობას სრულად მიენოდოს ინფორმაცია ევროკავშირიდან და კერძოდ ევროკავშირისა და საქართველოს დაახლოების პროცესიდან გამომდინარე სარგებლისა და შესაძლებლობების შესახებ. ამ თვალსაზრისით, ასევე სტრატეგიული ინტერესია აღნიშნული რეგიონების შიგნით ევროკავშირის შესახებ ცნობიერების გაზრდა³¹. თუმცა, გაზრდის გზები და მექანიზმები შესაძლებელია განსხვავდებოდეს და ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა დე-ფაქტო მთავრობებთან კონტაქტების ასპექტში. რუსეთის მიერ სრული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამხედრო კონტროლის განხორციელების პირობებში³², დე-ფაქტო ლიდერების მხრიდან პრიორიტეტების რაიმე რეალური ცვლილება კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა მათ ფინანსურ და თუნდაც ფიზიკურ კეთილდღეობას. აღნიშნული ასევე განაპირობებს ამ უკანასკნელთა სურვილს შეინარჩუნონ ევროკავშირის წარმომადგენლებთან კონტაქტები მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ლეგიტიმაციის რაიმე შანსი ჩანს. სწორედ ამიტომ ნათლად ითქვა, რომ გახსნილობა ევროკავშირის მიმართ და ევროკავშირის როლის გაძლიერება ვერ მიიღწევა რუსეთის ინტერესების ხელყოფის ან მათთვის რაიმე სახის ზიანის მიყენების ხარჯზე³³.

ამგვარ სიტუაციაში რთული იქნება საქართველოს პოზიციის გაკრიტიკება, რომელიც მართალია არ ენიშნა დე-ფაქტო მთავრობებთან ევროკავშირის წარმომადგენლების არაფორმალურ, დაბალი დონის კონტაქტებს ადგილზე სიტუაციის შეფასებისა და აფხაზეთის რეგიონში ევროკავშირის უმთავრესად ჰუმანიტარული ხასიათის პროექტებისა და ინიციატივების განხორციელებაზე მონიტორინგის მიზნით, თუმცა ამ ორს შორის რაიმე სახის სტრუქტურული დიალოგის ჩამოყალიბება, განსაკუთრებით ქართული მხარის პირდაპირი ჩართულობის გარეშე, მიაჩნია საფრთხედ ქვეყნის სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობისთვის, რასაც შესაძლებელია უკუეფექტი ჰქონდეს თავად ევროკავშირის არალიარების პოლიტიკაზე. თავის მხრივ, საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკა ძირითადად აქცენტს აკეთებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მაცხოვრე-

²⁸ Peter Semneby

²⁹ Iskra Kirova

³⁰ Nadezhda Venediktova

³¹ The Communication and Information Strategy of the EU issues for 2014-2017, Government Decree N1237, 6 September 2013

³² International Crisis Group, Abkhazia: Deepening Dependence, Europe Report N202, 26 February 2010; Flemming Splidsboel, Russian power and the South Ossetian conflict, Royal Danish Defense College, 2009

³³ Natella Akaba and Irakli Khintba, Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, 14 February 2011

ბელ მოსახლეობასთან ჩართულობაზე, მათთვის სხვადასხვა შესაძლებლობების შეთავაზებაზე, ხალხთაშორისი კონტაქტების და ნდობის აღდგენის მიზნით მექანიზმების შექმნაზე³⁴. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პოლიტიკა არ გამოირიცხავს და ამ ეტაპზე პროაქტიულადაც კი ითვალისწინებს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მაკონტროლებელ ძალაუფლებასთან კომუნიკაციას, საქართველო ევროკავშირის როლს ხედავს საქართველოს სუვერენული ინიციატივების და მათი განხორციელების მხარდაჭერაში, ვიდრე, საქართველოს სტრატეგიული ინტერესებისთვის სათანადო ანგარიშის განვივის გარეშე, პარალელური ჩართულობის განხორციელებაში.

გ) შესაძლებლობების განვითარება

ევროკავშირის ჩართულობის პოლიტიკის სხვა ელემენტი ეხება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არა მხოლოდ ჰუმანიტარული ხასიათის და ძირითად საჭიროებებზე დაფუძნებული პროექტების განხორციელებას, არამედ ისეთ სფეროებში ჩართულობას, როგორცაა ეკონომიკა, ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია, ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა და სხვა, თუმცა ძლიერი აქცენტით ამგვარი დახმარების პოლიტიზირების თავიდან აცილების საკითხზე³⁵.

აღნიშნული მიდგომა მისაღებია დე-ფაქტო ხელმძღვანელობისთვის³⁶, რადგან საქართველოს უგულვებელყოფით დემოკრატიის და ეკონომიკის განვითარება მიიჩნევა სახელმწიფოებრიობის შენების საშუალებად³⁷. გასაკვირი არაა, რომ აფხაზეთის რეგიონში ვიზიტისას ევროკავშირის და გაეროს წარმომადგენლებს მოუწოდეს დახმარების ფორმატის შეცვლისკენ და სთხოვეს დახმარების განევა გზების რეაბილიტაციასა და შენებაში, ელექტროენერჯის, წყლის და სხვა საზოგადოებრივი სისტემების მოწყობაში, სოფლის მეურნეობის და ინფრასტრუქტურის განვითარების ტექნიკის მიწოდებაში³⁸.

ამგვარი დახმარების განვივის შესაძლებლობა ბუნებრივია სიფრთხილით განიხილება ქართული მხარის მიერ, რადგან მიუხედავად დეპოლიტიზაციის ძლიერი ნებისა, აღნიშნული სფეროები მოქნილობისთვის ბევრ საშუალებას არ ტოვებს. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ეკონომიკური ჩართულობის კუთხით, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება ეკონომიკური აქტივობის განუყრელი სხვადასხვა ელემენტების აღიარებასა და ლეგიტიმაციას. ევროკავშირს თავად მოუწია ამგვარი რეალობის აღიარება, როდესაც უკანონო ვაჭრობის თავიდან აცილების მიზნით, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების განხორციელება საქართველოს რეგიონების - აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მიმართ დაუკავშირა მათზე ეფექტური კონტროლის აღდგენას³⁹. მეორეს მხრივ, ასევე არსებობს საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ, რომელიც იმ ფაქტის გამო, რომ საქართველო მოკლებულია შესაძლებლობას განხორციელოს ეფექტური კონტროლი საკუთარ ტერიტორიებზე, უკანონოდ მიიჩნევა ამ რეგიონებში რაიმე სახის ეკონომიკურ აქტივობას, თუ ეს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

³⁴ State Strategy and Action Plan for Engagement

³⁵ Sabine Fisher, EU's policy

³⁶ «Важно, что сигналы руководства Абхазии были услышаны», - Ираклий Хинтба, Apsnypress, 28.06.2013, <http://apsnypress.info/news/9398.html>; Политика Евросоюза в отношении к Абхазии стала несколько меняться, Apsnypress, 25.05.2010, <http://apsnypress.info/news/855.html>

³⁷ Irakli Khintba; Nadezhda Venediktova

³⁸ Постоянный координатор UNDP в Грузии провёл встречу с лидером абхазского режима, 12.12.2013, <http://abkhazeti.info/abkhazia/2013/1386891136.php>

³⁹ Text of the initialed EU-Georgia Association Agreement, Title VIII, Article 426

არ ხორციელდება⁴⁰. ამ მხრივ ნიშანდობლივია ჩრდილოეთ კვიპროსის საქმე, სადაც მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ვეღარ მიიღებდნენ და გაატარებდნენ ჩრდილოეთ კვიპროსის ხელისუფლების მიერ გაცემულ ფიტო-სანიტარულ სერტიფიკატებს და ამგვარი სერტიფიკატების გაცემის უფლება ჰქონდა მხოლოდ კვიპროსის რესპუბლიკის მთავრობას; ასევე ჩრდილოეთ კვიპროსის მიერ გაცემული საფოსტო მარკები მიჩნეულ იქნა “უკანონოდ და იურიდიული ძალის არმქონედ”⁴¹.

ზოგიერთს მიაჩნია, რომ ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან შედარებით აფხაზეთის რეგიონს გააჩნია “ქვეყნის” აშენების პოტენციალი და თვითმმართველობის უნარი და ამიტომ უნდა შეეცადოს განავითაროს დემოკრატია და შესაძლებლობები⁴², რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა⁴³, მომავალში ხელს შეუწყობს მის აღიარებას. ამგვარ სიტუაციაში რაიმე სახის ეკონომიკური ჩართულობა საქართველოს რეგიონებთან - აფხაზეთთან და ცხინვალის რეგიონთან/სამხრეთ ოსეთთან და მათი შესაძლებლობების განვითარება, საქართველოსთვის სათანადო ანგარიშის განვევის გარეშე, შეიცავს ამ ტერიტორიებზე უკანონო ორგანოების ან ინსტიტუტების ლეგიტიმაციის სერიოზულ საფრთხეს.

დ) სამგზავრო დოკუმენტები

ოკუპირებული ტერიტორიების იზოლაციის დასაძლევად და ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, ევროკავშირის არაღიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკა ითვალისწინებს ჭკვიანური პოლიტიკის წარმოების საჭიროებას აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის ვიზების მიცემის კუთხით, რამაც შესაძლოა ასევე გაზარდოს სიმპათია ევროკავშირის მიმართ⁴⁴.

საქართველოს კონტექსტში, თავისუფალი გადაადგილების უფლება, რასაც ხშირად ხაზს უსვამენ დე-ფაქტო ხელმძღვანელობები⁴⁵, გარდაუვლად უკავშირდება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ჩატარებულ უკანონო რუსულ “პასპორტიზაციას”. ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა ფლობს ან აფხაზურ/ოსურ პასპორტს, რომელიც პირდაპირ შეიცავს “სუვერენიტეტის” აღმნიშვნელ სიმბოლიკას და მის პრაქტიკულ ასპექტებს⁴⁶, ან/და სოხუმში და ცხინვალში განთავსებული რუსული საელჩოების მიერ გაცემულ რუსულ პასპორტს. ამ კუთხით, საქართველოში მომხდარ კონფლიქტთან დაკავშირებული ფაქტების დამდგენი დამოუკიდებელი საერთაშორისო მისიის (საყოველთაოდ ცნობილი როგორც ტალიავინის) ანგარიში პირდაპირ უთითებს, რომ “საქართველოს მთავრობის თანხმობის გარეშე საქართველოს მოქალაქეებისათვის რუსეთის

⁴⁰ The Law of Georgia on Occupied Territories, N431-II, 23 October 2008, Article 6

⁴¹ Scott Pegg, *De facto States in the International System*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, 1998

⁴² Сергей Маркедонов; Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell, *Engagement without recognition: A new strategy toward Abkhazia and Eurasia's unrecognized states*, *The Washington Quarterly*, 22 September 2010 (hereinafter Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell)

⁴³ See footnote 37

⁴⁴ Sabine Fisher, *EU's policy*

⁴⁵ МИД Абхазии считает «бегом против времени» то, что Грузия продолжает настаивать на закрытии граждан Абхазии от международного общения, *Apsnypress*, 16.01.2014, <http://apsnypress.info/news/11022.html>; Политика Евросоюза в отношении к Абхазии стала несколько меняться, *Apsnypress*, 25.05.2010, <http://apsnypress.info/news/855.html>; Премьер-министр встретился с делегацией Евросоюза, *Apsnypress*, 22.04.2010, <http://apsnypress.info/news/432.html>; Nadezhda Venediktova

⁴⁶ Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell

მოქალაქეობის მასობრივი მინიჭება და საქართველოს ტერიტორიაზე პასპორტების მასობრივი დარიგება, მათ შორის გამოყოფილ პროვინციებში, ენინალმდეგება კეთილი მეზობლობის პრინციპებს, წარმოადგენს ღია გამონკვევას საქართველოს სუვერენიტეტის მიმართ და ჩარევას საქართველოს შიდა საქმეებში⁴⁷. შედეგად, ბუნებრივია ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა უარს ამბობს ვიზის გაცემაზე ამგვარ უკანონო პასპორტში⁴⁸.

ნეიტრალური გამოსავლისა და მგზავრობის ალტერნატიული შესაძლებლობების ძიებაში, საქართველოს მთავრობამ შემოიღო სტატუს ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტი (სამგზავრო დოკუმენტი), რომელიც შეფასდა მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯად საქართველოს ჩართულობის სტრატეგიაში და დეიზოლაციის შესაძლებლობად⁴⁹. უფრო მეტიც, აღინიშნა, რომ ადამიანის უფლებებით, მათ შორის გადაადგილების უფლებით, სარგებლობისთვის სათანადო დოკუმენტების გამოცემა წარმოადგენდა სუვერენული ქვეყნის ვალდებულებას და ამგვარად სამგზავრო დოკუმენტის შემოღებით საქართველო მოიქცა როგორც პასუხისმგებლობის მქონე, მოქნილი, მგრძობიარე და პრაგმატული სახელმწიფო, რაც შესაბამისობაშია საერთაშორისო სამართალთან და პრაქტიკასთან⁵⁰. სამგზავრო დოკუმენტი იმგვარად შემუშავდა, რომ მისი მფლობელის მოქალაქეობა არ არის განსაზღვრული, ანუ დოკუმენტი ნეიტრალურია მოქალაქეობის მიმართ და არ შეიცავს სახელმწიფოს სიმბოლოებს⁵¹. სამგზავრო დოკუმენტი ამ დრომდე აღიარებულია 12 ქვეყნის მიერ, მათ შორის აშშ-ს და ევროკავშირის წევრი 9 ქვეყნის მიერ (ევტონეთი, ლიტვა, ლატვია, სლოვაკეთი, რუმინეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, პოლონეთი, ბულგარეთი, აშშ, იაპონია და ისრაელი). აშკარაა, რომ შემდგომი აღიარება დასავლეთ ევროპის ქვეყნების მიერ დოკუმენტს მეტად მოქმედსა და მოთხოვნადს გახდოდა.

მიუხედავად არაერთი ოფციის და ალტერნატივის შეთავაზებისა, აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის დე-ფაქტო მთავრობები არ იჩენენ მოქნილობას მგზავრობის საკითხის კომპრომისული გადაწყვეტილების გამონახვისთვის⁵². სხვადასხვა შეთავაზებები თავიდანვე უარყოფილი იქნა, ხოლო სამგზავრო დოკუმენტი არ იქნა მონონებული⁵³, როგორც ქართული ინიციატივა და ჩართულობის სტრატეგიის ინსტრუმენტი. საქართველოს პოზიცია მტკიცედ შეენინააღმდეგოს აფხაზური/ოსური ან რუსული პასპორტების ლეგიტიმაციის ნებისმიერ მცდელობას, რაც თავის მხრივ შეესაბამება საერთაშორისო სამართალს, ძალიან კარგად არის გასაგები მათთვისაც კი, ვინც აცნობიერებენ რა არალეგიტიმურობის საკითხს, მაინც აგრძელებენ მონოღებას აფხაზეტ-

⁴⁷ IFFMCG report, Volume I, September 2009

⁴⁸ Максим Гвинджия: Международное сообщество пытается изолировать Абхазию, лишая наших граждан права на свободное передвижение, Apsnypress, 18.06.2010, <http://apsnypress.info/news/1010.html>; Чешское консульство отказало студентам из Абхазии в учебной визе, Apsnypress, 15.01.2014; <http://apsnypress.info/news/11016.html>; Посольство Латвии в России отказало в визах команде КВН «Нарты из Абхазии», Apsnypress, 1.08.2011, <http://apsnypress.info/policy/3820.html>; Абхазским танцорам отказали во въездной визе в Польшу, Apsnypress, 13.06.2013, <http://apsnypress.info/news/9252.html>

⁴⁹ Implementation of the European Neighborhood Policy in Georgia, Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 114, Brussels 15.5.2012

⁵⁰ Rainer Hoffmann, John Packer & Antje Herrberg, Comparative Study on Status Neutral Travel Documents, European Forum for International Mediation and Dialogue e.V., July 2011

⁵¹ Bill on Neutral Travel Documents Passed with Final Reading, Civil Georgia, 1 July 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23693>

⁵² Sabine Fisher, How to Engage with Abkhazia?, European Union Institute for Security Studies, November 2010; Абхазия предлагает Евросоюзу признать абхазские загранпаспорта, Apsnypress, 8.02.2012, <http://apsnypress.info/news/5382.html>; Iskra Kirova

⁵³ Id.; Sokhumi, Tskhinvali Snub Planned Neutral Travel Documents, Civil Georgia, 16 April 2011, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23353>

სა და ოსებს მიეცეთ უკანონო დოკუმენტებით მგზავრობის უფლება⁵⁴. ამგვარ პასპორტებში ვიზების გაცემა ძირს გამოუთხრის თავად ევროკავშირის არალიარების პოლიტიკას. ამგვარად, საქართველოსა და ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანია მისდინ ურყევ პოლიტიკას უკანონო სამგზავრო დოკუმენტების ლეგიტიმაციის პრევენციის მიზნით და იმავდროულად შეინარჩუნონ ახლო თანამშრომლობა ნეიტრალური გამოსავლის, მათ შორის ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის, როგორც თავისუფალი გადაადგილების საშუალების, ერთობლივად შეთავაზების საკითხში.

დასკვნა

ევროკავშირის არალიარებისა და ჩართულობის პოლიტიკის მთავარი მიზანი არის ამჟამად ოკუპირებულ და რუსეთის ეფექტური კონტროლის ქვეშ მყოფ საქართველოს რეგიონებში - აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში/ცხინვალის რეგიონში - საკუთარი კვალის გაზრდა კონტაქტების საშუალებით, სხვადასხვა სახის დახმარების განხორციელებით, საგანმანათლებლო და სხვა შესაძლებლობების შეთავაზებით. პოლიტიკის მიზანია ევროკავშირის ხილვადობის გაზრდა და რუსული გავლენის ალტერნატივის ჩვენება. თუმცა, ევროკავშირის სტრატეგიის ამოქმედებიდან რამოდენიმე წლის შემდეგ ადგილზე საკმაოდ მწირი შედეგები შეიმჩნევა და პოლიტიკის შინაარსი გაუგებარი რჩება⁵⁵. ერთის მხრივ, ეს განპირობებულია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე წარმოებული რუსეთის შემაფერხებელი პოლიტიკით და დე-ფაქტო მთავრობების პოზიციით, რომლებიც ცდილობენ ნებისმიერი ჩართულობა დაუკავშირონ ლეგიტიმაციის შესაძლებლობებს და მეორეს მხრივ, საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკით, რომელიც ცდილობს აღმოფხვრას ლეგიტიმაციის რისკები და ევროკავშირის ხედავს, როგორც სტრატეგიულ პარტნიორს საკუთარი ჩართულობის პოლიტიკის განხორციელების პროცესში.

ბოლოს და ბოლოს, ევროკავშირი, მცდელობის მიუხედავად, ვერ აღიქმება ნეიტრალურ შუამავლად, რადგან მისი პოლიტიკის ფუნდამენტური მიმართულება არის არალიარება, რაც ამ პოლიტიკას საქართველოს ჩართულობის პოლიტიკასთან აძმობილებს. ეს ორი მსგავსია ასევე ოკუპირებული ტერიტორიების დეიზოლაციისთვის მექანიზმების შექმნის, აღნიშნულ რეგიონებში ევროკავშირის შესახებ ცნობიერების ამაღლების და ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობისთვის სხვადასხვა სოციალური, ეკონომიკური, საგანმანათლებლო და სხვა შესაძლებლობების მიწოდების მიზნებში. თუმცა, აღნიშნული შესაძლებლობების შეთავაზებისას უარყოფის შიში ევროკავშირს უჩენს სურვილს თვალი დახუჭოს საქართველოსთან პარტნიორობაზე, მაშინ როდესაც საქართველოს სტრატეგიული ინტერესია დაანახოს თავის რეგიონებს - აფხაზეთს და ცხინვალის რეგიონს/სამხრეთ ოსეთს, რომ ევროკავშირი და საქართველო ხდება სინონიმები, რომ საქართველო პრაქტიკულად ევროკავშირია, ევროკავშირს უახლოვდება სწრაფი ტემპებით და ამგვარად ევროკავშირთან ურთიერთობიდან გამომდინარე ყველა სარგებელი და შესაძლებლობა ვერ მიიღწევა საქართველოსთვის სათანადო ანგარიშის განხორციელების და მისი სათანადო მონაწილეობის გარეშე. ამგვარად, მნიშვნელოვანია, რომ ევროკავშირის ჩართულობა არ იყოს უპირობო და ორმხრივი დათმობების გარეშე⁵⁶, ასევე არ წარმართოს ზემოთ განხილული ევროკავშირის პოლიტიკის ზოგიერთი ელემენტების განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა საფრთხის სიღრმისეული შეფასებისა და განხილვის მიღმა.

⁵⁴ Alexander Cooley & Lincoln A. Mitchell

⁵⁵ Iskra Kirova

⁵⁶ Id.

ამ ეტაპზე, როდესაც რუსეთის პოლიტიკური წნეხი ვერ იქნება უგულვებელყოფილი, ევროკავშირისა და საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია აქცენტი გააკეთონ კონფლიქტის ტრანსფორმაციის ქვედა დონის შესაძლებლობებზე, რომლებიც ღია და თავისუფალი რჩება რეგიონალური და საერთაშორისო პოლიტიკის შეზღუდვებისგან და ორიენტირებულია ადამიანებზე, ხელს უწყობს დიალოგს, უპირისპირდება არასწორ აღქმებს და აერთიანებს ადამიანურ ისტორიებს⁵⁷. ოკუპირებული ტერიტორიების ჩვეულებრივ მაცხოვრებლებთან ჩართულობა, მათი მხარდაჭერა და დახმარება უკეთესი ცხოვრების ძიებაში, ამ კუთხით მათ პრაგმატულობასა და ნებაზე გათვლა და იმავდროულად მცდელობის გაგრძელება ყველა მხარემ შეასრულოს ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებები, იქნებოდა ორივე - ევროკავშირისა და საქართველოს - ჩართულობის პოლიტიკის ამოსავალი ელემენტები, რაც საშუალო ან გრძელვადიან პერსპექტივაში მოიტანდა ხელშესახებ შედეგებს.

⁵⁷ Id.