



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

უწიგო მიმოსვლის შესაძლებლობებისა და რისკების ანალიზი

პოლიტიკის დოკუმენტი

თბილისი
აპრილი 2017



გამოცემა მომზადებულია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის და მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის ერთობლივი პროექტის **კვლევაზე დაფუძნებული ადვოკატირებით, ცნობიერების ამაღლებით, ქსელური მუშაობითა და ტექნოლოგიების გამოყენებით საქართველოში მიგრაციის მართვის განვითარება** ფარგლებში.

პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ.

ავტორი: გოგიტა ღვედაშვილი

© საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია & მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი.

წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის დახმარებით. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ავტორი და პუბლიკაციის შინაარსის ევროკავშირის პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

სარჩევი

შესავალი	3
კვლევის მეთოდოლოგია	4
სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის ქრონოლოგია	4
უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმი	7
საქართველოში უვიზო მიმოსვლასთან დაკავშირებული მოლოდინები და ცნობიერების დონე	9
საქართველოს სავიზო და საიმიგრაციო პორტფოლიო ევროკავშირთან	13
საერთაშორისო გამოცდილება.	22
ანტიდასავლური პროპაგანდა	26
დასკვნა	29
რეკომენდაციები	30

უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობებისა და რისკების ანალიზი

ევროკავშირსა და შენგენის ზონასთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმზე გადასვლა საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი პროგრესია, რომელიც მის მოქალაქეებს მრავალმხრივ შესაძლებლობებს სთავაზობს და ქვეყნის ევროინტეგრაციის გზაზე საგულისხმო პოლიტიკურ-ეკონომიკური თუ სოციალური მნიშვნელობა აქვს.

პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია საქართველოს ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის მოსალოდნელი შედეგები და გაანალიზებულია თავისუფალი გადაადგილების ეფექტურად გამოყენების შესაძლო გამოწვევები.

შესავალი

საქართველოს პარლამენტმა, 2016 წლის 29 დეკემბერს, ერთხმად მიიღო რეზოლუცია¹ საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ, სადაც აღნიშნულია, რომ საქართველოს საგარეო პოლიტიკის უალტერნატივო პრიორიტეტია ევროკავშირში გაწევრიანება.

2017 წლის 1 მარტს ბრიუსელში ხელი მოეწერა 539/2001 რეგულაციის ცვლილებას, რომლის თანახმადაც საქართველომ ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის უფლების მქონე ქვეყნების ჩამონათვალში გადაინაცვლა. 2017 წლის 28 მარტიდან ბიომეტრიული პასპორტის მქონე საქართველოს მოქალაქეებს შეუძლიათ ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო მიმოსვლით სარგებლობა მოკლევადიანი ვიზიტებით, ანუ 90 დღით ნებისმიერი 180 დღის განმავლობაში.

ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ამოქმედებისა და უვიზო

მიმოსვლის ძალაში შესვლის შემდეგ საქართველოს მოქალაქეებს მეტი შესაძლებლობა ეძლევა ისარგებლონ ევროკავშირის ოთხივე ფუნდამენტური თავისუფლებით, რაც გულისხმობს: საქონლის, მომსახურების, კაპიტალისა და ადამიანების თავისუფალ გადაადგილებას². ეს მნიშვნელოვან შესაძლებლობებს ქმნის საქართველოს მდგრადი განვითარებისათვის.

ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო მიმოსვლის მიღებისათვის საქართველომ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული კომპლექსური რეფორმები განახორციელა, რათა უზრუნველყო საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისა და გამოცდილების დანერგვა სხვადასხვა მიმართულებით. მიუხედავად სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ ყველა სფეროში მიღწეული პროგრესისა, კვლავ რჩება რიგი საკითხები, რომლებსაც სათანადო ყურადღება და ძალისხმევა სჭირდება, რათა უვიზო მიმოსვლის ეფექტურად გა-

¹ საქართველოს პარლამენტი, რეზოლუცია საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ (დეკემბერი, 2016) <http://www.parliament.ge/uploads/other/53/53453.pdf>

² ავტორის შენიშვნა: თავისუფალი გადაადგილების მიღების მიუხედავად შეზღუდულია სამუშაო ძალის გადაადგილება, რაც სრულად ვერ უზრუნველყოფს მეოთხე პუნქტით გათვალისწინებული სიკეთებით სარგებლობას.

მოყენებისათვის არ წარმოიქმნას მნიშვნელოვანი გამოწვევები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია, საქართველოს ევროკავშირთან ეფექტური უვიზო მიმოსვლის ხელისშემშლელი ფაქტორებისა და რისკების კომპლექსური შეფასება და ანალიზი, არსებული ბარიერების იდენტიფიცირება და მასზე რეაგირების მექანიზმების შემუშავება.

პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლის მოსალოდნელი შედეგები და საქართველოს მოქალაქეების ევროკავშირში მიგრაციის საკითხთან დაკავშირებული სტატისტიკური მაჩვენებლები. შეფასებულია ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლის საერთაშორისო პრაქტიკა და მოცემულია რეკომენდაციები საქართველოს ხელისუფლებისათვის.

კვლევის მეთოდოლოგია

ნაშრომი ეყრდნობა კვლევის თვისებრივ და რაოდენობრივ მეთოდებს. კვლევის-ფარგლებში, განხორციელდა სამაგიდო კვლევა და გაანალიზდა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის უვიზო მიმოსვლის დიალოგის ფარგლებში არსებული ხელშეკრულებები. არსებული მიღწევებისა და მოსალოდნელი შედეგების შეფასებისას განიხილა როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო კვლევები და ანგარიშები.

სავიზო საკითხებთან დაკავშირებული გარემოებების კომპლექსური შეფასების მიზნით, პროექტის ფარგლებში, ინტერვიუები ჩატარდა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის, საგარეო საქმეთა სამინისტროს, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნოსა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის ეფექტურად გამოყენების ბარიერების შესაფასებლად, კვლევის ფარგლებში დამუშავდა და გაანალიზდა შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც უკავშირდება, როგორც ევროკავშირისა და საქართველოს სავიზო სტატისტიკას, ასევე მიგრაციასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ მაჩვენებლებს.

GYLA-CIPDD-ს პროექტის ფარგლებში CRRC-საქართველომ ჩაატარა მოსახლეობის რაოდენობრივი გამოკითხვა. რაოდენობრივ გამოკითხვაში გამოყენებულ იქნა მრავალ-საფეხურიანი სტრატეგიული კლასტერული შერჩევა. რამდენადაც გამოკითხვა მხოლოდ ქართულ ენაზე ჩატარდა, შერჩევის ჩარჩოდან გამოირიცხა ის საარჩევნო უბნები, რომელშიც არაქართულენოვანი მოსახლეობა 40%-ს აჭარბებს. თითოეულ შერჩეულ საარჩევნო უბანში შეირჩა 20 შინამეურნეობა შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით. საარჩევნო უბნები დაჯგუფებულ იქნა სამ სტრატად: თბილისი, სხვა ურბანული დასახლებები და სოფლები.

შედარებითი ანალიზის მეთოდის გამოყენებით, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისა და მოლდოვის რესპუბლიკის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, შესწავლილ იქნა ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლის საერთაშორისო პრაქტიკა. შეფასდა უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლის შემდგომ აღნიშნული ქვეყნების მიღწევები და გამოწვევები.

კვლევის ფარგლებში იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე ეფექტური რეაგირებისთვის შემუშავდა რეკომენდაციები საქართველოს ხელისუფლებისათვის.

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის ქრონოლოგია

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმამდე საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ხელი მოეწერა ვიზების გაცემის გამარტივების და უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ შეთანხმებებს. დასახელებული დოკუმენ-

ტები ძალაში 2011 წლიდან შევიდა. ევროკავშირის სავიზო კოდექსი, რომელიც 2009 წლიდან მოქმედებს, ადგენს ევროკავშირის ქვეყნებში მოკლევადიანი ვიზიტებისთვის ვიზის გაცემის პროცედურებსა და წესებს.

ვიზების გაცემის გამარტივების შესახებ შეთანხმებამ მნიშვნელოვნად გააიოლა სავიზო პროცედურები, შეამცირა ვიზის მიღებისათვის საჭირო დრო და ფინანსები. ხელშეკრულებით ძალაში შევიდა სხვა საგულისხმო ცვლილებებიც, რომელმაც ხელი შეუწყო სავიზო ბარიერების გამარტივებასა და საქართველოს მოქალაქეებისათვის ევროკავშირის/შენგენის ზონაში გადაადგილებას.

ევროკავშირის სავიზო კოდექსი არეგულირებს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა: სავიზო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, მომსახურების ხარისხი, მომსახურების ენა, ვიზაზე უარის დასაბუთება, გასაჩივრების შესაძლებლობა და ა.შ.

ვიზის გამარტივების ხელშეკრულებისა და სავიზო კოდექსით განსაზღვრული ვალდებულებების მონიტორინგის კვლევები³ ცალსახად მიუთითებენ საქართველოს მოქალაქეებისათვის ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნების ვიზის მიღებისა და გამოყენების გაადვილებასა და მნიშვნელოვან პროგრესზე, თუმცა ამასთანავე კვლევებში აღნიშნულია კომპლექსური გამოწვევები, რაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკონსულოებში მომსახურების ხარისხსა და პირობებს, ასევე ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობასა და მომსახურების ვადებს უკავშირდება.

ევროკავშირისა და საქართველოს შორის **შეთანხმება უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ**⁴ მიზნად ისახავს, მხარეებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერებას უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხში და პირთა უსაფრთხო დაბრუნებას ევროკავშირიდან საქართველოს მიმართულებით ან პირიქით.

რეადმისიის ხელშეკრულება მხარეებს აკისრებს ვალდებულებებს და განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ და პროცედურულ საკითხებს, რომ მოხდეს იმ პირთა მონესრიგებული დაბრუნება მიმღებ ქვეყანაში, რომლებიც ველარ აკმაყოფილებენ საქართველოს ან ევროკავშირის რომელიმე წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე შესვლის, ყოფნის ან ცხოვრებისათვის დადგენილ მოთხოვნებს.

რეადმისიის ხელშეკრულება ითვალისწინებს, როგორც საკუთარი მოქალაქეების, ისე მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა რეადმისიას. ერთმნიშვნელოვნად უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის რეადმისიის ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელებული თანამშრომლობა სამაგალითოა და საერთაშორისო დონეზე ძალზედ მაღალ შეფასებებს იმსახურებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ყოველწლიურად რეადმისიის მოთხოვნაზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისგან მომართვიანობა იზრდება, 2013 წლიდან სტაბილურად იკლებს საქართველოს მხრიდან რეადმისიაზე უარის მაჩვენებელი, რომელმაც 2016 წელს ყველაზე დაბალ მაჩვენებლს 1.7%-ს მიაღწია (ცხრილი 1.).

ცხრილი 1. 2011-2016 წლის რეადმისიის სტატისტიკა (ევროკავშირიდან რეადმისიას დაქვემდებარებული პირების რაოდენობის მიხედვით)

	2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	მიღებული	თანხმობა	უარი	მიღებული	თანხმობა	უარი	მიღებული	თანხმობა	უარი	მიღებული	თანხმობა	უარი	მიღებული	თანხმობა	უარი	მიღებული	თანხმობა	უარი
საერთო რაოდენობა	612	548	9.9%	984	929	5.5%	1182	1080	8.6%	1253	1181	5.7%	1324	1265	4.4%	1628	1600	1.7%

³ ლიბერალური აკადემია თბილისი, თავისუფალი გადაადგილებით ევროპული ინტეგრაციისკენ (თებერვალი, 2016) <http://www.ei-lat.ge/images/doc/tavisufali%20gadaadgilebit%20evropuli%20integraciisken.pdf>

⁴ Official Journal of the European Union, AGREEMENT between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorization (February, 2011) <http://migration.commission.ge/files/readmission.pdf>

ვიზების გაცემის გამარტივებისა და უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის ხელშეკრულებების სათანადო შესრულების შემდეგ, საქართველოს 2013 წლის თებერვალში გადმოეცა **სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა (VLAP)**.

სამოქმედო გეგმა მოიცავდა ორ ფაზას (საკანონმდებლო და საიმპლემენტაციო), რომლის ფარგლებშიც ევროკომისიამ ჯამში ოთხი შეფასებითი ანგარიში მოამზადა. პირველი ფაზის ფარგლებში საქართველოს ვალდებულებას წარმოადგენდა შესაბამის სფეროებში საკანონმდებლო ჩარჩოს შესაბამისობაში მოყვანა ევროკავშირის სტანდარტებთან, ხოლო მეორე ფაზის ფარგლებში – მიღებული კანონმდებლობის აღსრულება.

ევროკომისიის დასკვნით ანგარიშში ვკითხულობთ: „საქართველომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში მიაღწია მდგრად და ეფექტურ პროგრესს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის გეგმით განსაზღვრული ოთხივე მიმართულებით. საკანონმდებლო და პოლიტიკური ჩარჩო შეესაბამება ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს“.

საქართველოს ხელისუფლების რეფორმებისა და ევროკავშირის თანმიმდევრული მონიტორინგის შემდგომ, 2015 წლის 18 დეკემბერს, გამოქვეყნდა ევროკომისიის მეოთხე ანგარიში სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შესახებ, სადაც აღნიშნული იყო, რომ საქართველომ წარმატებით შეასრულა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ყველა მოთხოვნა.

ევროკომისიის დასკვნით ანგარიშში ვკითხულობთ: „საქართველომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში მიაღწია მდგრად და ეფექტურ პროგრესს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის გეგმით განსაზღვრული ოთხივე მიმართულებით. საკანონმდებლო და პოლიტიკური ჩარჩო შეე-

საბამება ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს“.

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა მოიცავდა კომპლექსურ აქტივობებს, რომლის ფარგლებშიც, საქართველოში განხორციელდა მთელი რიგი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები შემდეგ სფეროებში:

- დოკუმენტების უსაფრთხოება ბიომეტრიის ჩათვლით;
- საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა, თავშესაფარი;
- საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;
- საგარეო ურთიერთობები და ძირითადი უფლებები.

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მოთხოვნების შესაბამისად, ჯამში მიღებულ იქნა 60-ზე მეტი საკანონმდებლო ცვლილება და 70-მდე კანონქვემდებარე აქტი, ინსტრუქცია, რეგულაცია, 9 ეროვნული სტრატეგია და მოხდა 7 საერთაშორისო კონვენციის რატიფიცირება.⁵

სავიზო ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მეოთხე ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ევროკომისია აგრძელებს „სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმასთან“ დაკავშირებულ სფეროებში საქართველოს მიერ გადადგმული ნაბიჯების პროგრესის მონიტორინგსა და მხარდაჭერას სხვადასხვა ფორმატებში. მიჩნეულია, რომ თითოეულ ამ ფორმატში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დიალოგი და თანამშრომლობა წინ ნასულ ეტაპზეა.

ევროკავშირში არსებული მიგრაციული ნაკადების ზრდის ფონზე, ევროკავშირის მხრიდან, სხვა ქვეყნებისათვის, მათ შორის საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის მინიჭება მნიშვნელოვანი შიდა დისკუსიებისა

⁵ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, სიახლე: ევროკომისიამ საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) იმპლემენტაციის შესახებ რიგით მეოთხე, საბოლოო ანგარიში გამოაქვეყნა (დეკემბერი, 2015) <https://goo.gl/qz8LiN>

და განხილვის საგანი გახდა. ბოლო პერიოდის განმავლობაში, მიგრაციული კრიზისი ტრანსფორმირდა ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევად ევროკავშირისათვის, რომელმაც კომპლექსური პრობლემები შეუქმნა წევრ სახელმწიფოებს.

მრავალმხრივი დისკუსიების შედეგად, ევროკავშირის საბჭო და ევროპარლამენტი შეჯერდა „განახლებულ შეჩერების მექანიზმზე“,⁶ რაც ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის შესაძლოა მიგრაციის მართვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გახდეს. სწრაფი შეჩერების მექანიზმს დეტალურად ქვემოთ განვიხილავთ.

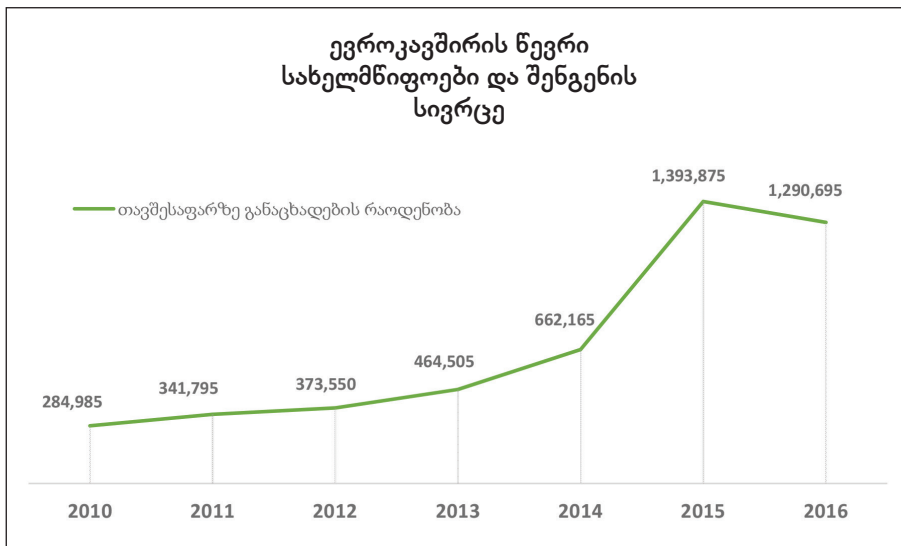
საქართველოს მოქალაქეთა უვიზო მიმოსვლასთან დაკავშირებით, ევროკომისიამ 2016 წლის 9 მარტს ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს ოფიციალურად წარუდგინა საკანონმდებლო ცვლილება დასამტკიცებლად. 2017 წლის 2 თებერვალს ევროპარლამენტის პლენარულ სესიაზე გაიმართა კენჭისყრა საქართველოს მოქალაქეებისათვის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შემოღების საკითხზე. ევროპარლამენტის დეპუტატებმა 553 ხმით 66-ის წინააღმდეგ მხარი დაუჭირეს საქართველოსთან სავიზო

რეჟიმის ლიბერალიზაციას და დაამტკიცეს 539/2001 რეგულაციის შესაბამისი ცვლილება, რომლის თანახმადაც საქართველომ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის მქონე ქვეყნების სიაში გადაინაცვლა და 2017 წლის 28 მარტიდან ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან სარგებლობს უვიზო მიმოსვლის პირობებით.

უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმი

2010 წლიდან 2016 წლამდე ევროკავშირში მიგრანტების რაოდენობა ყოველწლიურად დინამიურად იზრდებოდა. მიგრაციულმა ნაკადებმა განსაკუთრებით მაღალ მაჩვენებელს 2015 წელს მიიღია, როდესაც ახლო აღმოსავლეთში, განსაკუთრებით კი სირიაში გამწვავებული საბრძოლო მოქმედებების შედეგად ლტოლვილების რაოდენობამ მნიშვნელოვნად იმატა და მთლიანობაში 1 322 825 პირს მიაღწია (გრაფიკი 1). აღსანიშნავია, რომ მიგრანტთა უმეტესობისათვის ევროკავშირის განსაკუთრებით მიმზიდველ ქვეყნებს გერმანია, შვედეთი და უნგრეთი წარმოადგენენ.⁷

გრაფიკი 1.



წყარო: ევროსტატი 25.02.2017

⁶ Council of the EU, PRESS RELEASE: Visa suspension mechanism: Council confirms agreement with Parliament (December, 2016) http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/12/47244651789_en.pdf

⁷ Eurostat, Asylum and managed migration, (Accessed:February, 2017) <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

2015-2016 წლებში ევროკავშირის მიერ ლტოლვილთა დახმარებისა და მიგრაციის კრიზისის დაძლევისთვის გამოყოფილი თანხები გაორმაგდა და 10.1 მილიარდი ევრო შეადგინა⁸. გამოყოფილი თანხიდან 3.9 მილიარდი ევრო განსაზღვრული იყო ევროკავშირის შიდა, ხოლო 6.2 მილიარდი ევრო ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ, განსახორციელებელი ღონიძიებებისათვის.

მიგრაციის მართვის გამონვევებზე ეფექტური რეაგირებისათვის ევროკავშირმა შეიმუშავა განახლებული „შეჩერების მექანიზმი“, რაც მიზნად ისახავს მესამე ქვეყნის მიერ ვიზალიბერალიზაციით გათვალისწინებული პირობების დარღვევის შემთხვევაში, უვიზო რეჟიმის დროებით შეჩერებას. შეჩერების მექანიზმი 2013 წლიდან არსებობს, თუმცა მას შემდეგ არასდროს ყოფილა გამოყენებული. ახალი რეგულაციები მესამე ქვეყნებიდან მიგრაციული და უსაფრთხოების რისკების მნიშვნელოვანი ზრდის შემთხვევაში დროული და ეფექტიანი რეაგირების შესაძლებლობას უზრუნველყოფს.

ევროკავშირში შეჩერების მექანიზმზე არსებულმა დისკუსიებმა და განხილვებმა გარკვეულწილად დროში შეაფერხა საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის მინიჭების საკითხი, რამდენადაც, არსებული რისკების ფონზე, აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედება ევროკავშირის ცალკეული ქვეყნებისთვის გახდა გარკვეული წინაპირობა, მესამე ქვეყნებისათვის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მინიჭებისათვის.

ევროკავშირის რეგულაციაში (539/2001) შესული ცვლილება შეჩერების მექანიზმთან დაკავშირებით ითვალისწინებს უვიზო რეჟიმის შეჩერებას შემდეგ შემთხვევებში:

უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმი ამოქმედდება შემდეგ შემთხვევებში:

შესაბამისი მესამე ქვეყნიდან

- 1) შენგენის ტერიტორიაზე უკანონოდ მყოფი პირების რაოდენობისა და შენგენის ტერიტორიაზე შესვლაზე უარის თქმის შემთხვევების მნიშვნელოვანი ზრდა;
- 2) თავშესაფრის მოთხოვნაზე განცხადებების რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა;
- 3) ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან მიღებულ რეადმისიის განაცხადებზე უარის თქმის მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი ზრდა;
- 4) ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საზოგადოებრივი და შიდა უსაფრთხოების თვალსაზრისით გაზრდილი რისკი ან მოსალოდნელი საფრთხე, რომელიც უკავშირდება მესამე ქვეყნის მოქალაქეებს.

წარმოდგენილი პუნქტების დარღვევის შემთხვევაში ევროკავშირის თითოეულ წევრ ქვეყანას შეუძლია მიმართოს ევროკომისიას, რის შემდეგაც წარადგენს შესაბამის დასაბუთებას. არსებულ ვითარებას შეისწავლის ევროკომისია და ევროპარლამენტთან და ევროკავშირის საბჭოსთან ერთად, ერთი თვის ვადაში მიიღებს გადაწყვეტილებას შეჩერების ან არ შეჩერების შესახებ. შეჩერების შემთხვევაში შეზღუდვა გავრცელდება ევროკავშირის/შენგენის ზონის ტერიტორიაზე.

ახალი ცვლილებების საფუძველზე, უვიზო მიმოსვლის შეჩერება პირველ ეტაპზე 6 თვის მაგივრად მოხდება 9 თვის ვადით, აღნიშნულ პერიოდში ევროკომისია შეეცდება მესამე ქვეყანასთან იმ გარემოებების გარკვევას და პრობლემების გადაწყვეტას, რამაც შეჩერება გამოიწვია. თუმცა, თუ არსებულ გამონვევებზე სათანადო რეაგირება არ მოხდება, შეჩერება შეიძლება დამატებით 18 თვით გაგრძელდეს, ამის შემდეგ კი, უვადოდ.

⁸ European Commission, EU budget for the refugee crisis, (2015) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eu_budget_for_the_refugee_crisis_20160210_en.pdf

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის მიერ სხვა ქვეყნისათვის უვიზო მიმოსვლის დაწესების შემდგომ აქტიური დაკვირვების პერიოდი იყო ექვსი თვე, რომელიც ახალი რედაქციით ორ თვემდე შემცირდა. რაც ნიშნავს, რომ ზემოთ წარმოდგენილი ოთხი კრიტერიუმიდან ერთ-ერთის არსებობის შემთხვევაში შესაძლოა დადგეს უვიზო მიმოსვლის შეჩერების საკითხი.

საგულისხმოა, რომ შეიცვალა შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების ვადა და პროცედურაც. ახალი ვერსიით ევროკომისიას თავად შეეძლება შეჩერების გადანყვეტილების ინიცირება, ამასთანავე გადანყვეტილების მიღების ვადა სამი თვიდან ერთ თვემდე შემცირდა.

არსებული ცვლილებები ევროკავშირს შესაძლებლობას აძლევს უფრო სწრაფად და მარტივად განახორციელოს უვიზო მიმოსვლის შეჩერების პროცედურა, ეფექტურად აკონტროლოს სავიზო მოთხოვნების დაცვა და უკეთ მართოს მიგრაციული ნაკადები.

საქართველოში უვიზო მიმოსვლასთან დაკავშირებული მოლოდინები და ცნობიერების დონე

საქართველოს საყოველთაო აღწერის შედეგების მიხედვით, 2014 წლის 5 ნო-

ემბრის მდგომარეობით, საქართველოს მოსახლეობის რიცხოვნობამ 3 713 804 პირი შეადგინა. ემიგრანტთა რაოდენობა ჯამში 88,5 ათასი პირი, საიდანაც ევროსტატის 2015 წლის მონაცემით 71 206 პირს ევროკავშირის ქვეყნებში ბინადრობის მოქმედი ნებართვა აქვს და ევროკავშირის ტერიტორიაზე ცხოვრობს⁹. ევროკავშირში ქართველ ემიგრანტთა ყველაზე დიდი ნაწილი იმყოფება საბერძნეთში 15.9%, იტალიასა 10.9% და გერმანიაში 7.1%.

უვიზო მიმოსვლა საქართველოს მოქალაქეებს სთავაზობს ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებში მოკლევადიანი ვიზიტით თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობას. გამონაკლისს წარმოადგენს ევროკავშირის 2 წევრი ქვეყანა: დიდი ბრიტანეთი და ირლანდია, რომლებზეც არ ვრცელდება უვიზო მიმოსვლის პირობები.

საქართველოს მოქალაქეების მოლოდინები ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებში უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლასთან დაკავშირებით ერთმნიშვნელოვნად პოზიტიურია და მაღალი მხარდაჭერით სარგებლობს.

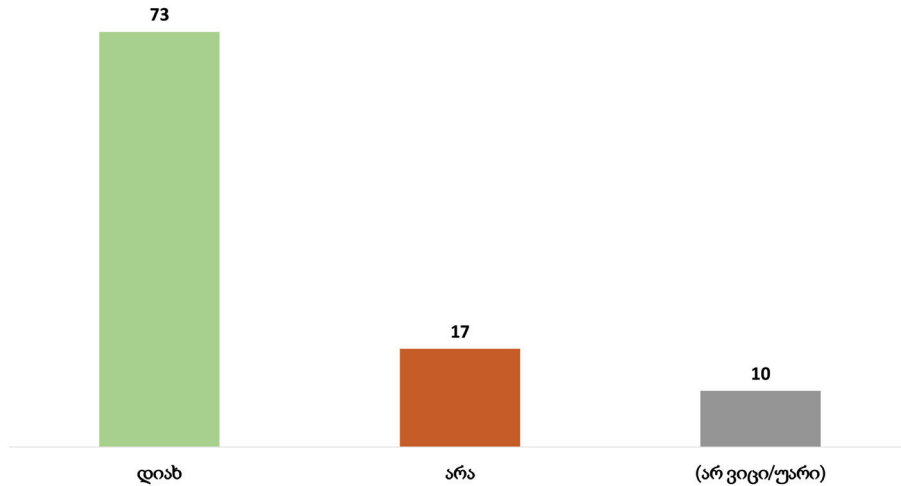
CRRC-საქართველოს მიერ 2017 წლის იანვარში ჩატარებული მოსახლეობის გამოკითხვის თანახმად, უვიზო მიმოსვლის მიღებას დიდ წარმატებად და დადებით მოვლენად აფასებს მოსახლეობის 73% (გრაფიკი 2.).

შენგენის ზონა	
ევროკავშირის წევრი შენგენის სივრცის ქვეყნები	ავსტრია, ბელგია, გერმანია, დანია, ესპანეთი, ესტონეთი, იტალია, ლატვია, ლიტვა, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდები, პოლონეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი, საფრანგეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი, უნგრეთი, ფინეთი, შვედეთი, ჩეხეთი.
ევროკავშირის არაწევრი, შენგენის სივრცის ქვეყნები	ისლანდია, ლიხტენშტეინი, ნორვეგია, შვეიცარია.
ევროკავშირის წევრი/შენგენის კანდიდატი ქვეყნები	ბულგარეთი, კვიპროსი, რუმინეთი, ხორვატია.

⁹ Eurostat, Asylum and managed migration, (Accessed:February, 2017) <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

გრაფიკი 2.

q5. ევროკავშირის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ამოქმედება საქართველოსთვის დიდი წარმატება იქნება (%)



წყარო: CRRC-საქართველო, მოსახლეობის გამოკითხვა, იანვარი 2017

გამოკითხვის მიხედვით, მოქალაქეთა 31%-თვის უვიზო მიმოსვლის სარგებელი ასოცირდება ევროკავშირში დასაქმების შესაძლებლობასთან, რასაც ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა არ ითვალისწინებს. ამდენად სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია სწორი კომუნიკაცია, რათა საზოგადოების ნაწილში არ გაჩნდეს იმედგაცრუება და სკეპტიციზმი, რამაც შესაძლოა დააზიანოს ევროინტეგრაციის მხარდაჭერა საქართველოში.

გამოკითხვის მიხედვით, მოქალაქეთა 31%-თვის უვიზო მიმოსვლის სარგებელი ასოცირდება ევროკავშირში დასაქმების შესაძლებლობასთან, რასაც ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა არ ითვალისწინებს, ამდენად სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია სწორი კომუნიკაცია, რათა საზოგადოების ნაწილში არ გაჩნდეს იმედგაცრუება და სკეპტიციზმი, რამაც შესაძლოა დააზიანოს ევროინტეგრაციის მხარდაჭერა საქართველოში.

არსებული მაჩვენებლებით მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა ინფორმაციას ევროკავშირის ქვეყნების ვიზის მი-

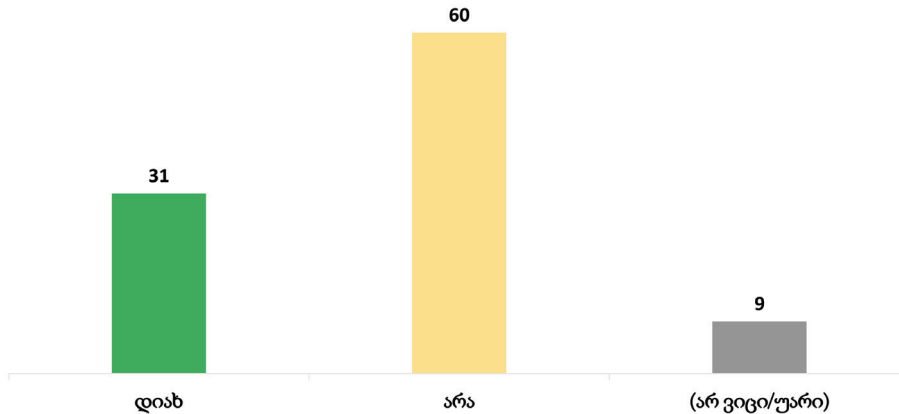
საღებად საჭირო დოკუმენტებისა და პროცედურების შესახებ ტელევიზიიდან (72%) და სოციალური ქსელებიდან (22%) იღებს. ამდენად ძალზედ მნიშვნელოვანია, რომ საინფორმაციო კამპანიის პრიორიტეტები სწორედ ამ მიმართულებების მიხედვით განისაზღვროს.

გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის 33%-ი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის პირობებში საქართველოს ყველა მოქალაქე ვისაც ამ ქვეყნებში წასვლის სურვილი ექნება, დაუბრკოლებლად გადაკვეთს ევროკავშირის საზღვარს, ხოლო 57%-ის შეფასებით უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის პირობებშიც კი საქართველოს ყველა მოქალაქეს არ აქვს გარანტია, რომ დაუბრკოლებლად გადაკვეთს ევროკავშირის საზღვარს.

CRRC-საქართველოს გამოკითხვაზე დაყრდნობით, საქართველოს თითქმის ყოველი მესამე მოქალაქე ევროკავშირის ქვეყნებთან უვიზო რეჟიმის ამოქმედებიდან უახლოესი ერთი წლის განმავლობაში აპირებს ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში გამგზავრებას (გრაფიკი 3).

გრაფიკი 3.

q10. ევროკავშირის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ამოქმედებიდან უახლოესი ერთი წლის განმავლობაში გაემგზავრებით თუ არა ევროკავშირის რომელიმე ქვეყანაში? (%)



წყარო: CRRC-საქართველო, მოსახლეობის გამოკითხვა, იანვარი 2017

აღნიშნული მაჩვენებელი რამდენჯერმე აღემატება ბოლო მონაცემებით საქართველოს მოქალაქეების მიერ ერთი წლის განმავლობაში მიღებული ვიზების რაოდენობას (2015 წლის მონაცემებით საქართველოში არსებულ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკონსულოების მიერ ჯამში 87 043 ვიზა იქნა გაცემული.),¹⁰ რაც ცალსახად მიუთითებს, რომ უვიზო მიმოსვლა მნიშვნელოვნად ზრდის ევროკავშირის ქვეყნებში მგზავრობის მოტივაციას.

IRI-ის მიერ 2017 წლის თებერვალსა და მარტში ჩატარებული კვლევის¹¹ შედეგების თანახმად, მოსახლეობის 97%-ს სმენია საქართველოსა და ევროკავშირის შორის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის დაწესების შესახებ.

წარმოდგენილი სტატისტიკური ინფორმაცია ნათლად მიუთითებს, რომ საქართველოში ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლა აქტუალური

საკითხია, თუმცა სხვადასხვა კვლევებისა და გამოკითხვების ანალიზი წარმოაჩენს, რომ მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის ცნობიერების დონე უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობებისა და პირობების შესახებ ჯერ კიდევ არასაკმარისია.

ძალზედ საყურადღებოა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ მომზადებული ანგარიში „თაობა გარდამავალ პერიოდში, ახალგაზრდობის კვლევა 2016

წარმოდგენილი კვლევები და გამოკითხვის შედეგები ნათლად მიუთითებს, რომ საქართველოში ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლა აქტუალური საკითხია, თუმცა მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის ცნობიერების დონე უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობებისა და პირობების შესახებ ჯერ კიდევ არასაკმარისია.

¹⁰ European commission, Visa policy, 16. 03. 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/2015_consulates_schengen_visa_stats_en.xlsx

¹¹ IRI – Survey of Public Opinion in Georgia, February 22 – March 8, 2017. http://www.iri.org/sites/default/files/iri_poll_presentation_georgia_2017.03-general.pdf

– საქართველო“,¹² სადაც ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებული კვლევა მოიცავდა 14-29 წლის ახალგაზრდებს.

კვლევა წარმოაჩენს ახალგაზრდებს შორის მიგრაციის საკმაოდ მაღალ სურვილს (გრაფიკი 4.). ყოველი მეხუთეს (21%) განცხადებით, მას ქვეყნის დატოვების ძლიერი სურვილი აქვს და თითქმის იგივე რაოდენობას (19%) მეტ-ნაკლებად სურს საქართველოს დატოვება. აღსანიშნავია, რომ კვლევის თანახმად მათი წილი, ვისაც არ სურს ემიგრირება, მაღალია შედარებით უფროს რესპონდენტებსა და განსაკუთრებით სოფლად მცხოვრებ რესპონდენტებს შორის.

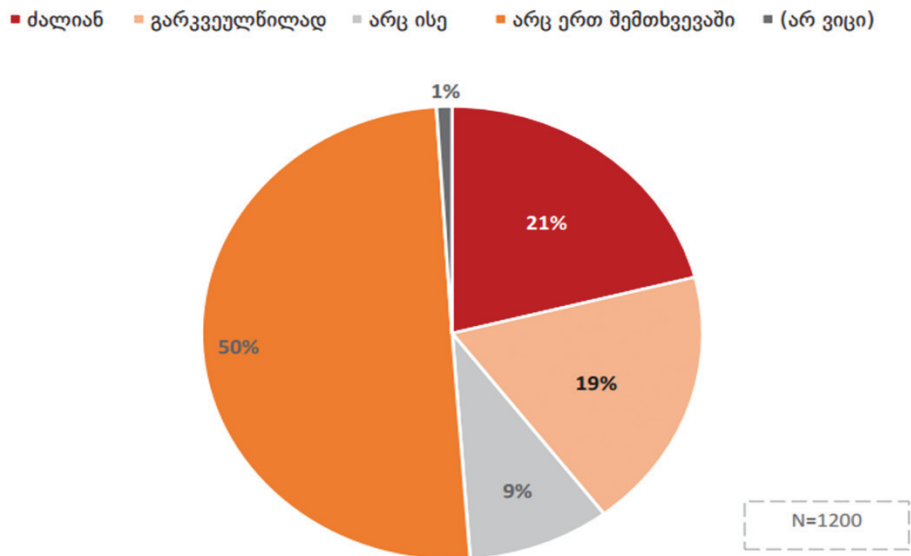
მათთვის, ვისაც ქვეყნიდან წასვლა სურს აშშ-ს (27%) შემდეგ ყველაზე მიმზიდველ ქვეყანას გერმანია (21%) წარმოადგენს. ყველაზე სასურველ პირველ შვიდ ქვეყანას შორის ხუთი ევროკავშირის წევრი ქვეყანაა, სადაც გამოკითხულთა თითქმის ნახევარს სურს წასვლა.

რაც შეეხება მიგრაციის მამოტივირებელ ფაქტორებს, ერთმნიშვნელოვნად ლიდერობს ცხოვრების უკეთესი სტანდარტი (38%), რასაც უკეთესი განათლებისა 17%-ი და დასაქმების უკეთესი შესაძლებლობები მოჰყვება 13%-ი.

კვლევაზე დაყრდნობით, დაბალია უვიზო მიმოსვლის პირობების შესახებ ახალგაზრდების ინფორმირების დონე და უმეტესობა მათგანს სჯერა, რომ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის შემდეგ მათ შეეძლებათ წავიდნენ ევროპის ქვეყნებში სასწავლებლად ან/და სამუშაოდ.

საქართველოს ხელისუფლებამ 2015 წლის აგვისტოდან გააგრძელა სპეციალური საინფორმაციო ვიდეორგოლები¹³, სადაც წარმოდგენილია ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის გზამკვლევი. ვიდეო რგოლებში ახსნილია ევროკავშირში უვიზოდ გადაადგილების პირობები და ვადები, თუმცა სახელმწიფოს მიერ დაწყებულ კამპანიას ინტენსიური და მასშტაბური ხასიათი არ ჰქონია. ხელისუფლებამ აქტიური საინფორმაციო

გრაფიკი 4. მიგრაციის სურვილი



წყარო: ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, ახალგაზრდობის კვლევა 2016 – საქართველო

¹² ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თაობაგარდამავალპერიოდში, ახალგაზრდობის კვლევა 2016 – საქართველო (იანვარი, 2017) http://www.fes-caucasus.org/fileadmin/Publications/2016/Geo_YouthStudy_Georgia_Web.pdf

¹³ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, გზამკვლევი ევროკავშირის სივრცეში უვიზო მიმოსვლისთვის (2016) <http://www.mfa.gov.ge/visa-free-guide.aspx>

კამპანია ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლასთან დაკავშირებით 2017 წლის მარტიდან დაიწყო.

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის პირველი მოადგილის არჩილ ყარაულაშვილის განცხადებით¹⁴, ხელისუფლება ევროკავშირის მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციაზე საბოლოო პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებამდე მოერიდა მოსახლეობაში მაღალი მოლოდინების შექმნას, ევროპარლამენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეთა უვიზო მიმოსვლაზე პოზიტიური გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ კი განხორციელდება კომპლექსური საინფორმაციო კამპანია.

არსებული გარემოს ანალიზი ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს, რომ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლასთან დაკავშირებით, საჭიროა, ყოვლისმომცველი და ფართო საინფორმაციო კამპანიის განხორციელება უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობებისა და პირობების შესახებ. სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია, რომ საინფორმაციო კამპანიას ინტენსიური ხასიათი ჰქონდეს არამხოლოდ უვიზო მიმოსვლის ამოქმედებამდე, არამედ ამოქმედების შემდეგაც, რათა სათანადოდ მოხდეს საქართველოს მოქალაქეების ინფორმირებისა და ცნობიერების დონის ამაღლება.

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის ამოქმედების პარალელურად, აუცილებელია საქართველოს მოქალაქეების მოლოდინების მართვა, რათა არ მოხდეს მიგრაციული ნაკადების მყისიერი ზრდა და უვიზო მიმოსვლის პირობების მნიშვნელოვანი დარღვევა, რამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას თავისუფალი გადაადგილებით სარგებლობის შესაძლებლობას და გამოიწვიოს ევროსკეპტიციზმის გაძლიერება.

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის ამოქმედების პარალელურად, აუცილებელია საქართველოს მოქალაქეების მოლოდინების მართვა, რათა არ მოხდეს მიგრაციული ნაკადების მყისიერი ზრდა და უვიზო მიმოსვლის პირობების მნიშვნელოვანი დარღვევა, რამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას თავისუფალი გადაადგილებით სარგებლობის შესაძლებლობას და გამოიწვიოს ევროსკეპტიციზმის გაძლიერება.

საქართველოს სავიზო და საიმიგრაციო პორტფოლიო ევროკავშირთან

ევროკავშირი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისათვის, მათ შორის საქართველოსათვის, ახორციელებს საზღვრების ინტეგრირებული მართვის შესაძლებლობების გაძლიერების პროექტს¹⁵, რომელიც 2014 – 2017 წლების განმავლობაში განსაკუთრებით ინტენსიურად მიმდინარეობს. პროექტი მოიცავს ისეთ კომპლექსურ ღონისძიებებს როგორცაა: საზღვრის კვეთისას მომსახურების ხარისხისა და სტანდარტების ამაღლება, ოპერატიული რეაგირების გაუმჯობესება, თანამედროვე სწავლებისა და საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება და სხვა.

FRONTEX-ის (საზღვრისა და სანაპირო დაცვის ევროპული სააგენტო) აღმოსავლეთ პარტნიორობის რისკების ანალიზის ანგარიშში¹⁶ გამოყოფილია მკაფიო ინდიკატორები, რომლის მიხედვითაც ევროკავშირი აფასებს და გეგმავს საქართველოსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებთან საზღვრებისა და მიგრაციის მართვის პოლიტიკას.

¹⁴ ინტერვიუ ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის პირველ მოადგილე არჩილ ყარაულაშვილთან, (თბილისი, 12.01.2017)

¹⁵ The Eastern Partnership (EaP) Integrated Border Management (IBM) Capacity Building Project (2014) <http://www.eap-ibm-capacitybuilding.eu/en/about/project>

¹⁶ European Border and Coast Guard Agency, Eastern Partnership Risk Analysis Network Quarterly, (October 2016) http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EaP_RAN/EaP_Q2_2016.pdf

აღნიშნული ინდიკატორებიდან გამორჩეულად საყურადღებოა:



საქართველოს ევროკავშირთან ვიზის ლიბერალიზაციის მაქსიმალურად ეფექტურად გამოყენებისათვის მნიშვნელოვანია თანმიმდევრულად შეფასდეს, ის სხვადასხვა პოტენციური სფეროები, რომლებიც გავლენას ახდენს ზემოთ წარმოდგენილ ინდიკატორებზე.

„შეჩერების მექანიზმის“ შემოღება დამატებითი ინსტრუმენტია ევროკავშირში არსებულ მიგრაციულ კრიზისთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე საპასუხოდ. ის განსაკუთრებით საყურადღებო უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქეებისათვის, რამდენადაც სწორედ მათ მიერ სავიზო წესების დაცვაზე იქნება დამოკიდებული უვიზო მიმოსვლის წარმატებით გამოყენების შესაძლებლობა.

ევროკავშირი მესამე ქვეყანასთან უვიზო მიმოსვლის დანესების შემდგომ მუდმივად ახორციელებს კომპლექსურ მონიტორინგს და შეფასებას, რაზე დაყრდნობითაც მნიშვნელოვანი გამოწვევების არსებობის შემთხვევაში მიიღებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შეჩერების შესახებ.

„შეჩერების მექანიზმის“ შემოღება დამატებითი ინსტრუმენტია ევროკავშირში

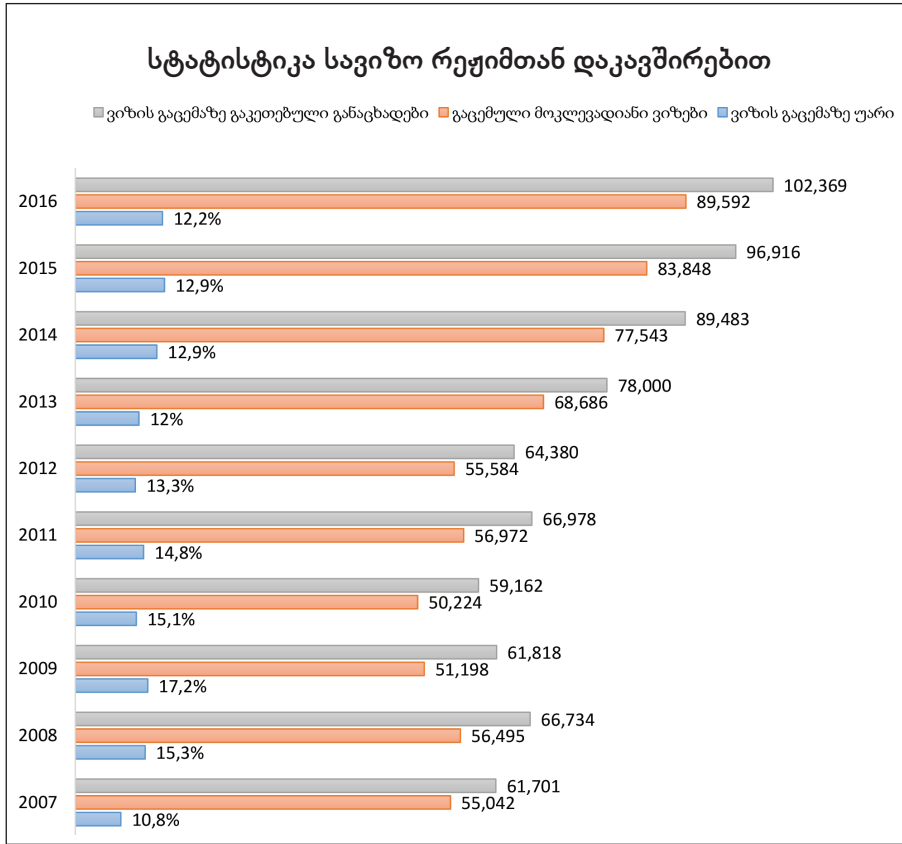
არსებულ მიგრაციულ კრიზისთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე საპასუხოდ, რაც განსაკუთრებით საყურადღებო უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქეებისათვის, რამდენადაც სწორედ მათ მიერ სავიზო წესების დაცვაზე იქნება დამოკიდებული უვიზო მიმოსვლის წარმატებით გამოყენების შესაძლებლობა.

პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია ის ძირითადი მიმართულებები, რომელთა ჯეროვანი შესრულება საგულისხმო გავლენას ახდენს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის უვიზო რეჟიმის მოქმედებაზე. ერთ-ერთ ასეთ საკითხს წარმოადგენს საქართველოსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის არსებული სავიზო სტატისტიკა და საზღვრის კვეთის მაჩვენებელი.

საქართველოს მოქალაქეებისათვის ევროკავშირი ერთ-ერთი ყველაზე მიმზიდველი მიმართულებაა. ბოლო მონაცემებით საქართველოს მოქალაქეების მიერ მოკლევადიანი ვიზის მიღების მაჩვენებელი საგრძნობლად გაიზარდა და 2015 წელს 83 848 მოკლევადიანი ვიზა გაიცა, მათ შორის 21 987(26,2% – მრავალჯერადი. 2016 წელს ყველაზე მეტი 89 592 ვიზა გაიცა აქედან 29 601 (33%) მრავალჯერადი¹⁷ (გრაფიკი 5.).

¹⁷ Complete statistics on short-stay visas issued by the Schengen States, 2016 (April, 2017). https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en

გრაფიკი 5.



წყარო: ვიზის სტატისტიკა საკონსულოებისთვის (ევროკომისია).

მიუხედავად ვიზების გაცემის რაოდენობის ზრდისა, სტაბილურად მაღალია საქართველოს მოქალაქეებზე ვიზის გაცემაზე უარის თქმის მაჩვენებელი. 2016 წელს ევროკავშირისა და შენგენის ქვეყნების მიერ ვიზაზე გაცემული უარის საშუალო მაჩვენებელი 6.9% შეადგენდა, მაშინ როდესაც საქართველოს უარის თითქმის ორჯერ მაღალი მაჩვენებელი, 12.2% აქვს.

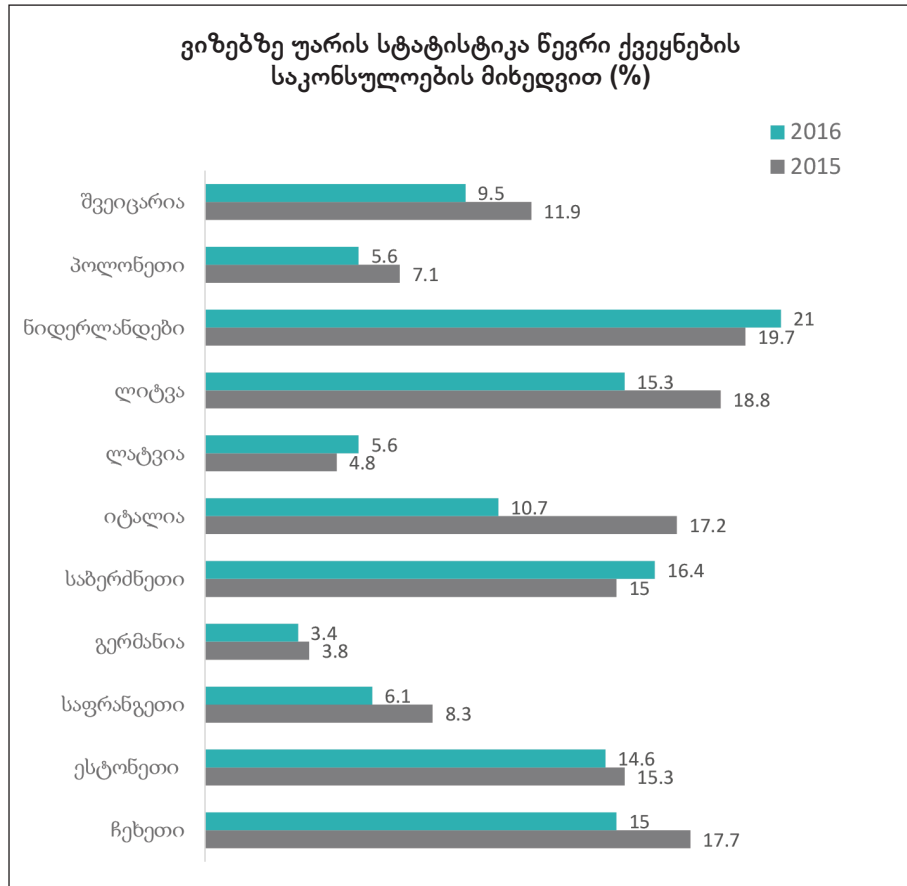
საგულისხმოა, რომ ვიზის გაცემაზე უარის გაცილებით დაბალი მაჩვენებელი აქვთ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებს, ამასთანავე რუსეთსა და თურქეთსაც. მაგ.: ბელარუსი – 0.3%, რუსეთი – 0.9%, უკრაინა – 1.9%, თურქეთი – 3.9%, აზერბაიჯანი – 4%, სომხეთი – 10.1%.

ქვემოთ წარმოდგენილია 2015-2016 წლების მონაცემებით საქართველოში

მიუხედავად ვიზების გაცემის რაოდენობის ზრდისა, სტაბილურად მაღალია საქართველოს მოქალაქეებზე ვიზის გაცემაზე უარის თქმის მაჩვენებელი. 2016 წელს ევროკავშირისა და შენგენის ქვეყნების მიერ ვიზაზე გაცემული უარის საშუალო მაჩვენებელი 6.9% შეადგენდა, მაშინ როდესაც საქართველოს უარის თითქმის ორჯერ მაღალი მაჩვენებელი, 12.2% აქვს.

განთავსებული შენგენის ქვეყნების საკონსულოების მიერ ვიზების გაცემის მაჩვენებლები. შენგენის დანარჩენი ქვეყნები წარმოდგენილია არაპირდაპირი წესით, კერძოდ, სხვა ქვეყნების დიპლომატიური სამსახურების მეშვეობით (გრაფიკი 6.).

გრაფიკი 6.



წყარო: ვიზის სტატისტიკა საკონსულოებისთვის (ევროკომისია).

ევროკომისიის შეფასებით¹⁸ უარის მაღალი მაჩვენებელი ხშირ შემთხვევაში გამოწვეულია საქართველოს მოქალაქეების მიერ მათი მოგზაურობის მიზნისთვის მცდარი ინფორმაციის მითითებით, რაც უმეტეს შემთხვევაში უკავშირდება საქმიან ვიზიტებს, ტრენინგებს, სხვადასხვა ღონისძიებებსა თუ ნაცნობებთან სტუმრობას. პრობლემას წარმოადგენს გაყალბებული თანმხლები დოკუმენტების დიდი რაოდენობაც, მაგ: გაყალბებული ამონაწერები ბანკიდან ან სამსახურის ცნობები.

ევროკავშირისა და შენგენის წევრი ქვეყნების უარის მაჩვენებელი ყოველწლიურად დინამიურად იცვლება, საქართველოში აკრედიტებული ევროკავშირის

წევრი ქვეყნების საკონსულოებიდან 2016 წელს საქართველოს მოქალაქეებს ვიზაზე უარის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი შემდეგ სამ სახელმწიფოში ჰქონდა: ნიდერლანდები (21,0%), საბერძნეთი (16,4%) და ლიტვა (15,3%).

ევროკომისიის შეფასებით¹⁸ უარის მაღალი მაჩვენებელი ხშირ შემთხვევაში გამოწვეულია საქართველოს მოქალაქეების მიერ მათი მოგზაურობის მიზნისთვის მცდარი ინფორმაციის მითითებით, რაც უმეტეს შემთხვევაში უკავშირდება საქმიან ვიზიტებს, ტრენინგებს, სხვადასხვა ღონისძიებებსა თუ ნაცნობებთან სტუმრობას. პრობლემას წარმოადგენს გაყალბებული თანმხლები დოკუმენტების დიდი რაოდენობაც, მაგ: გაყალბებული ამონაწერები ბანკიდან ან სამსახურის

¹⁸ ევროკომისია, ევროკომისიის აპარატის სამუშაო დოკუმენტი, რომელიც თან ახლავს დოკუმენტს „მეოთხე პროგრეს-სანგარიში საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ“ (დეკემბერი, 2015) http://migration.commission.ge/files/vlap4_geo_final_working_document_ka.pdf

ცნობები, რომლებსაც განმცხადებლებს ხშირად აძლევენ დამხმარე ორგანიზაციები და სხვა. ევროკავშირის ქვეყნებისთვის მნიშვნელოვან რისკს წარმოადგენს ისიც, რომ ეს ვიზები შეიძლება გამოყენებული იქნას სხვა წევრ სახელმწიფოებში გადასასვლელად და/ან სხვა, განაცხადში მითითებულისგან განსხვავებული, მიზნით გამგზავრებისთვის (მაგალითად, უნებართვოდ მუშაობისთვის).

უვიზო მიმოსვლის მიღების შემდეგ მოსალოდნელია, რომ საქართველოს მოქალაქეები ვისაც უარი ეთქვათ ევროკავშირის ვიზის მიღებაზე, მაღალი ალბათობით ეცდებიან ქვეყნის დატოვებას. ბოლო სამი წლის (2014-2016) მონაცემებით ვიზაზე უარის რაოდენობა 25 046 განაცხადს შეადგენს. ეს ნაწილი გარკვეულწილად წარმოადგენს რისკ ჯგუფს, რომელთა მხრიდანაც მაღალია

უვიზო მიმოსვლის წესების დარღვევის ალბათობა.

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის პირობების მიუხედავად საქართველოს მოქალაქეებს სასაზღვრო გამშვებ პუნქტზე სხვა დოკუმენტებთან ერთად¹⁹ საჭიროების შემთხვევაში მოუწევთ მგზავრობის მიზნის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენა, ამასთანავე მგზავრობისთვის საჭირო ფინანსური უზრუნველყოფის დადასტურება, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლოა უარი ეთქვათ ევროკავშირის წევრი ქვეყნის საზღვრის კვეთაზე.

არსებული სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით (ცხრილი 2.), ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებისგან საზღვრის კვეთისას საქართველოს მოქალაქეებისათვის უარის თქმის მაჩვენებელი.

ცხრილი 2. საქართველოს მოქალაქეებისთვის გარე საზღვრებთან ვიზაზე უარის შემთხვევები 2008-2015 წწ.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები და შენგენის ზონა	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ევროკავშირის 28 სახელმწიფო	430	6 100	3 345	2 845	8 980	8 210	3 205	1 375
პოლონეთი	40	5 685	2 885	2 340	8 245	7 250	1 345	505
რუმინეთი	25	5	20	15	10	25	230	170
ლატვია	5	10	20	80	215	320	960	145
საბერძნეთი	50	125	75	75	95	160	210	135
ლიტვა	15	75	145	115	115	110	145	65
ჰოლანდია	10	20	35	50	60	60	45	50
იტალია	30	10	15	20	35	60	70	30
საფრანგეთი	30	25	15	30	20	30	5	25
უნგრეთი	0	5	5	5	10	10	10	25
დიდი ბრიტანეთი	30	35	25	20	20	25	20	25
გერმანია	50	20	25	20	20	20	25	25
ბულგარეთი	50	20	20	10	70	50	20	25
ჩეხეთი	0	5	10	10	10	10	5	25

წყარო: ევროსტატი 25.02.2017.

¹⁹ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო „გზამკვლევი ევროკავშირის/შენგენის სივრცეში უვიზო მიმოსვლისთვის“ 03.25.2017. <http://mfa.gov.ge/visa-free-guide.aspx>

განსაკუთრებით აღსანიშნავია პოლონეთის უარის მაჩვენებლის კლება, რომელიც 2009 წლის შემდგომ საქართველოს მოქალაქეებისათვის წარმოადგენდა დომინანტურ მიმართულებას. რამდენადაც საქართველოს მოქალაქეებს ბელორუსში შეუძლიათ უვიზოდ გადაადგილება, ამ უკანასკნელს ხშირად სატრანზიტო ქვეყნად იყენებენ და გადადიან პოლონეთში, რომელიც, თავის მხრივ, გზას უხსნის ევროკავშირის სხვა ქვეყნებისკენ. სწორედ აღნიშნულით აიხსნება პოლონეთის საზღვრიდან მოქალაქეების გამობრუნების მაღალი მაჩვენებელი.

საქართველოს მოქალაქეები ხშირად მიმართავენ სახმელეთო გზას ევროკავშირში შესაღწევად, რამდენადაც თვითმფირწავით მგზავრობისას მათ აუცილებლად სჭირდებათ ვიზა, რის გვერდის ავლასაც ისინი ცდილობენ ევროკავშირისკენ მიმავალ გზაზე.

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნოს აღმასრულებელი მდივნის, გიორგი ჯაშის განმარტებით²⁰, სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულმა რეფორმებმა და საინფორმაციო კამპანი-

ების განხორციელებამ, რომელიც ძირითადად კონცენტრირებულია ლეგალური მიგრაციის დადებით ასპექტებზე და ყურადღებას ამახვილებს არალეგალური მიგრაციის უარყოფით შედეგებზე, მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საქართველოს მოქალაქეებისთვის ევროკავშირისა და შენგენის ზონისგარე საზღვრებზე ვიზაზე უარის თქმის მაჩვენებლების შემცირებას.

საქართველოს მოქალაქეების ევროკავშირის ზონაში მიგრაციული რისკების შეფასებისას უნდა განვიხილოთ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არალეგალურად მცხოვრები და თავშესაფრის მაძიებელი საქართველოს მოქალაქეების მასშტაბი.

სტატისტიკური მონაცემების ანალიზით ერთმნიშვნელოვნად იკვეთება ის დომინანტური ქვეყნები, რომლებიც ევროკავშირის ტერიტორიაზე არალეგალურად მყოფი საქართველოს მოქალაქეებისათვის განსაკუთრებით მიმზიდველია (ცხრილი 3). პირველ სამეულში არიან გერმანია, საბერძნეთი და საფრანგეთი, სადაც ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან შედარებით გაცილებით მაღალია არალეგალურად მყოფი საქართველოს მოქალაქეების რაოდენობა.

ცხრილი 3. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არალეგალურად მცხოვრები და გამოვლენილი საქართველოს მოქალაქეები 2008-2015 წწ.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები და შენგენის სივრცე	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ევროკავშირის 28 სახელმწიფო	5 005	7 180	5 325	4 285	5 335	4 930	6 305	5 360
გერმანია	460	605	710	585	1 085	1 380	1 580	1 495
საბერძნეთი	1 915	2 395	1 340	850	795	590	820	1 055
საფრანგეთი	0	410	400	285	390	400	905	830
ესპანეთი	635	595	440	355	290	245	390	455
იტალია	265	245	370	335	445	395	420	360
ავსტრია	490	895	450	345	410	340	390	290
შვეიცარია	0	0	0	205	200	245	220	185
ბელგია	140	110	125	90	125	115	180	160
პოლონეთი	20	255	75	95	210	215	210	135
დიდი ბრიტანეთი	125	135	105	90	110	80	70	105

წყარო: ევროსტატი 25.02.2017.

²⁰ ინტერვიუ: საქართველოს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნოს აღმასრულებელ მდივანთან გიორგი ჯაშთან (თბილისი, 03.02.2017).

ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) მიერ ჩატარებული კვლევების თანახმად,²¹ საქართველოს მოსახლეობის ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხების ხუთეულში მუდმივად არის სამუშაო ადგილები, ფასების ზრდა/ინფლაცია და სიღარიბე. NDI-ის 2016 წლის ნოემბრის ბოლო კვლევის თანახმად, ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხად სამუშაო ადგილების გაჩენა/ქონა მოსახლეობის 58%-ს მიაჩნია, ფასების ზრდა/ინფლაცია – 38%-ს, ხოლო სიღარიბე – 30%-ს.

ქვეყანაში არსებული რთული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, შესაძლოა ცალსახად ითქვას, რომ საქართველოდან მიგრაციული ნაკადების ერთ-ერთ ძირითად მიზეზს სწორედ ეკონომიკური პრობლემები წარმოადგენს. მიგრანტები ირჩევენ, ისეთ ქვეყნებს, სადაც დასაქმების, სოციალური დახმარებებისა თუ შეღავათების სისტემა საქართველოსთან შედარებით გაცილებით უკეთესია.

ლარის მნიშვნელოვანი გაუფასურება დოლართან მიმართებაში და მოსახლეო-

ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, შესაძლოა ცალსახად ითქვას, რომ საქართველოდან მიგრაციული ნაკადების ერთ-ერთ ძირითად მიზეზს სწორედ ეკონომიკური პრობლემები წარმოადგენს. მიგრანტები ირჩევენ, ისეთ ქვეყნებს, სადაც დასაქმების, სოციალური დახმარებებისა თუ შეღავათების სისტემა საქართველოსთან შედარებით გაცილებით უკეთესია.

ბის მსყიდველობითი უნარის შემცირება, დამატებით გამოწვევებს ქმნის საქართველოს მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისათვის, რამაც შესაძლოა კიდევ უფრო მიმზიდველი გახადოს ევროკავშირის ქვეყნებში მიგრაციული პროცესები.

საქართველოდან ევროკავშირის ქვეყნებში თავშესაფრის მთხოვნელთა რაოდენობა ბოლო პერიოდის განმავლობაში 2016 წლამდე მუდმივად მცირდებოდა, მიუხედავად ამისა არსებული მაჩვენებლები კვლავ სტაბილურად მაღალია (ცხრილი 4.).

ცხრილი 4. თავშესაფრის მაძიებელი საქართველოს მოქალაქეები.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები და შენგენის სივრცე	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ევროკავშირის 28 სახელმწიფო	5 520	11185	7 595	7 515	11 675	9 815	9 070	8 205	8830
გერმანია	285	640	750	525	1 430	2 485	3 180	3 195	3770
საფრანგეთი	460	540	1 435	1 740	2 680	2 695	1 610	1 325	1165
შვედეთი	225	370	290	280	750	620	805	890	725
ავსტრია	510	975	370	260	300	255	415	405	350
შვეიცარია	480	640	640	400	725	655	465	405	465
პოლონეთი	70	4 180	1 085	1 735	3 235	1 240	720	390	125
საბერძნეთი	2 240	2 170	1 160	1 120	895	535	350	385	690
ბელგია	275	385	365	400	505	370	430	300	240
ჰოლანდია	75	425	610	235	250	215	335	265	595
იტალია	65	85	80	30	65	105	90	135	195

წყარო: ევროსტატი 12.03.2017.

²¹ ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი, საზოგადოების განწყობა საქართველოში (დეკემბერი, 2016) [http://crrc.ge/uploads/tiny_mce/documents/NDI_November%202016%20poll_Issues_GEO_vf%20\(1\).pdf](http://crrc.ge/uploads/tiny_mce/documents/NDI_November%202016%20poll_Issues_GEO_vf%20(1).pdf)

როგორც არალეგალური დარჩენებით, ისე თავშესაფრის მოთხოვნის მაჩვენებლებით საქართველოს მოქალაქეებისათვის გერმანია და საფრანგეთი დომინანტური მიმართულებებია.

თავშესაფრის მაძიებლის სტატისტიკური მონაცემები საგულისხმოდ ასახავს ქვეყნის შიგნით მიმდინარე მოვლენებს. შიდა კრიზისების გავლენით, თავშესაფრის მოთხოვნის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები წარმოდგენილია 2009 და 2012 წლებში. აღნიშნული პერიოდები პირველ შემთხვევაში უკავშირდება რუსეთ-საქართველოს ომის ფაქტორს, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ქვეყნის შიდა არჩევნებსა და ხელისუფლების გადაბარების პროცესს.

სშირად თავშესაფრის მოთხოვნის არგუმენტად დასახელებულია სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები და უმუშევრობა, რაც არსებული ნორმებით არ შეიძლება იყოს თავშესაფრის მოთხოვნის საფუძველი. 2016 წელს თავშესაფრის განაცხადზე პოზიტიური გადაწყვეტილების მაჩვენებელი მხოლოდ 6.6%-ს შეადგენს.

ბოლო წლების განმავლობაში საქართველო მუდმივად შედიოდა იმ 15 ძირითად ქვეყანაში, რომელთა მოქალაქეები თავშესაფარს ითხოვდნენ ევროკავშირსა და შენგენის სივრცეში. თუმცა 2013 წლიდან მოყოლებული პერიოდი ხასიათდება თავშესაფრის მაძიებელთა კლების ტენდენციით, რის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზადაც საქართველოში არსებული სტაბილური პოლიტიკური გარემო შეგვიძლია მივიჩნიოთ. 2016 წლისათვის საქართველო აღნიშნულ სიაში უკვე 24-ე პოზიციას იკავებს.²²

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მეოთხე ანგარიშის თანდართულ დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ არსებულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, მიგრაციის რისკებზე მსჯელობისას არ შეიძლება მთლიანად გამოირიცხოს პოლიტიკური ფაქტორები

და ქვეყნების შიგნით იძულებით გადაადგილების შედეგები.

მიუხედავად იმისა, რომ კვლავ სტაბილურად მაღალია ევროკავშირში თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობა, გარემოს ანალიზი მიუთითებს, რომ საქართველოს მოქალაქეებს არ აქვთ საკმარისი ინფორმაცია ევროკავშირის მიერ თავშესაფრის მინიჭებისათვის განსაზღვრული წესების შესახებ რამდენადაც საქართველოს მოქალაქეთა განაცხადები სტატუსის მინიჭების თაობაზე უმრავლეს შემთხვევებში არ შეესაბამება ევროკავშირის რეგულაციებით დადგენილ ნორმებს. სშირად თავშესაფრის მოთხოვნის არგუმენტად დასახელებულია სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები და უმუშევრობა, რაც არსებული ნორმებით არ შეიძლება იყოს თავშესაფრის მოთხოვნის საფუძველი. 2016 წელს თავშესაფრის განაცხადზე პოზიტიური გადაწყვეტილების მაჩვენებელი მხოლოდ 6.6%-ს შეადგენს. დადებითი გადაწყვეტილების თითქმის ნახევარი საფრანგეთის მიერ იქნა მიღებული.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნები თავშესაფრის მინიჭებისას ხელმძღვანელობენ „უსაფრთხო წარმოშობის ქვეყნების“ სიით, რომელშიც შეტანილია ის ქვეყნები, სადაც ადამიანებს არ ემუქრებათ საფუძვლიანი საფრთხე იმისა, რომ მოხდება მათი დევნა რასის, რელიგიის, აღმსარებლობის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური შეხედულების გამო. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირს არ აქვს „უსაფრთხო წარმოშობის ქვეყნების“ ერთიანი სია და წევრი ქვეყნები ინდივიდუალური სიით ხელმძღვანელობენ. საქართველო ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან უსაფრთხო წარმოშობის ქვეყნებში შეყვანილი ჰყავს საფრანგეთს, ბულგარეთს, ავსტრიას, ბელგიასა და ნიდერლანდებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ აღნიშნული ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქეთა მიერ სხვადასხვა მიზეზით თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადებს დასჭირდება ძალზედ მყარი არგუმენ-

²² EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE – Latest asylum trends – 2016 overview. (2017) <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf>

ტები, წინააღმდეგ შემთხვევაში ყველა მოთხოვნა ჩაითვლება უსაფუძვლოდ.

2016 წლის 30 ივნისს აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტმა მსოფლიოში **ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) შესახებ** მორიგი წლიური ანგარიში²³ გამოაქვეყნა. საქართველო წინა წლების განმავლობაში ტრეფიკინგის რანჟირების თვალსაზრისით მეორე კალათაში იკავებდა ადგილს, რაც მიუთითებდა, რომ საქართველო წარმოადგენდა, როგორც ტრეფიკინგის სატრანზიტო, ისე საბოლოო დანიშნულების ქვეყანას.

2015-2016 წლებში ტრეფიკინგთან ბრძოლის კომპლექსური ღონისძიებების შედეგად, ახალი ანგარიშის მიხედვით, საქართველო გადავიდა ტრეფიკინგის წინააღმდეგ მებრძოლი ქვეყნების პირველ კალათაში და შეუერთდა ამ მხრივ წარმატებული პოლიტიკის მქონე ქვეყნების რიცხვს. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ საქართველო კავკასიის რეგიონში ერთადერთი ქვეყანაა პირველი კალათიდან. ამდენად, ამ მხრივ საქართველოდან ევროკავშირისთვის რისკები დაბალია.

რაც შეეხება კიდევ ერთ მნიშვნელოვან საკითხს, რომელიც მოიცავს ქართული დანაშაულებრივი ჯგუფების საქმიანობას ევროკავშირის ტერიტორიაზე, „Transcrime“ („ტრანსსასაზღვრო დანაშაული“) კვლევის მიხედვით, რომელიც ევროკავშირის შინაგან საქმეთა გენერალურმა დირექტორატმა მოამზადა,²⁴ ქართული ორგანიზებული დანაშაულის ჯგუფები უკვე არსებობენ და მოქმედებენ ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში. საგულისხმოა, რომ ბოლო პერიოდის განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ევროკავშირის ქვეყნებთან სამართალდამცავ სფეროში თანამშრომლობა, მათ შორის რიგ ქვეყნებში მოხდა პოლიციის ატაშეების მივლენა, რამაც ხელი შეუწყო დანაშაულის კლებას.²⁵ ძალ-

ზედ მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოსა და ევროპოლს შორის ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება გაფორმდა²⁶, რაც ხელს შეუწყობს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან ერთად უსაფრთხოებისა და დანაშაულთან ბრძოლის საკითხებში თანამშრომლობის გაძლიერებას.

აღსანიშნავია საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის მინიჭების წინა პერიოდში გერმანულ მედიაში (BILD, DIE WELT) დაბეჭდილი სტატიები, სადაც ქართული ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები წარმოდგენილი იყო როგორც ბინების მძარცველი დომინანტური ჯგუფები. გერმანიის ფედერალური კრიმინალური სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული 2015 წლის სტატისტიკით ირკვევა, რომ აღნიშნული ინფორმაცია არ შეესაბამებოდა სიმართლეს და ბინის ძარცვისას ქართველი ეჭვმიტანილების რაოდენობა შეადგენდა უცხოელი ეჭვმიტანილების მხოლოდ 6,4%-ს.²⁷

საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ამოქმედების შემდგომ, არსებობს გარკვეული რისკები კრიმინალური ჯგუფების მიერ ქვეყნის სატრანზიტო დერეფნად გამოყენებისათვის. საქართველო გახდება უფრო მიმზიდველი, როგორც ევროკავშირში კონტრაბანდისა და ნარკოტიკებით ვაჭრობის ალტერნატიული მარშუტი.

საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ამოქმედების შემდგომ, არსებობს გარკვეული რისკები კრიმინალური ჯგუფების მიერ ქვეყნის სატრანზიტო დერეფნად გამოყენებისათვის. საქართველო გახდება უფრო მიმზიდველი, როგორც ევროკავშირში კონტრაბანდისა და ნარკოტიკებით ვაჭრობის ალტერნატიული მარშუტი, ასე-

²³ Department of United States of America, Rrafficking In Persons Report, (June 2016) <https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>

²⁴ Joint research center of transnational crime, From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organised Crime in Europe (2015) <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/12/ocp.pdf>

²⁵ შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 03, 12, 2017. <http://police.ge/ge/giorgi-mghebrishvili-shvedetis-shs-ministrs-shekhvda/9670>

²⁶ საქართველოსა და ევროპოლს შორის ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება 10.04.2017 <http://police.ge/ge/saqartvelosa-da-evropols-shoris-operatuli-da-strategiuli-tanamshromlobis-shesakhebshetankhmeba-gaformda/10530>

²⁷ Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Polizeilichen Kriminalstatistik 2015, (2016) https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/pks-2015.pdf?__blob=publicationFile

ვე მოსალოდნელია, რომ მესამე ქვეყნის მოქალაქეების მხრიდან გაიზარდოს საქართველოს ბიომეტრიული პასპორტების გაყალბების საფრთხე. აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, საჭირო იქნება მეტი ძალისხმევა და ყურადღება შესაბამისი ორგანოების მხრიდან, რათა მაქსიმალურად ეფექტურად მოხდეს შესაძლო გამოწვევებზე სათანადო რეაგირება.

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში უწყებებს შორის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა თანამშრომლობა და მოხდა შესაბამისი უწყებების სათანადო ადამიანური და ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა. განახლდა არაერთი სტრატეგია, დაინერგა ხარისხის კონტროლისა და ტრენინგის განყოფილებები, რაც უზრუნველყოფს სისტემის მუშაობის თვისებრივ გაუმჯობესებას. სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მეოთხე ანგარიშის თანდართულ დოკუმენტებში აღნიშნულია, რომ საქართველოს ხელისუფლება მზად არის არსებულ რისკებთან გასამკლავებლად, რამდენადაც უკვე ჩამოყალიბდა აუცილებელი საკანონმდებლო ჩარჩო და ინსტიტუციური მექანიზმები, წარმოდგენილ გამოწვევებზე რეაგირებისათვის.

ევროკავშირში არსებული მიგრაციის კრიზისის ფონზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ერთი ნაწილი სკეპტიკურად არის განწყობილი უვიზო მიმოსვლის მესამე ქვეყნებისათვის მინიჭებისადმი, ამდენად ძალზედ მნიშვნელოვანია, რომ უვიზო მიმოსვლის მიღების შემდეგ, არ მოხდეს ამ ქვეყნებისათვის გარკვეული არგუმენტების მიცემა, რამაც შესაძლოა გამოწვევების წინაშე დააყენოს საქართველოს მოქალაქეებისათვის უვიზო მიმოსვლით სარგებლობა.

საერთაშორისო გამოცდილება

საქართველოს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის მოსალოდნელ შედეგებზე მსჯელობისას, მნიშვნელოვანია საერთაშორისო

გამოცდილების ანალიზი და შეფასება. ამ მხრივ, განსაკუთრებით საინტერესოა ბალკანური ქვეყნებისა და მოლდოვის გამოცდილების გაზიარება, რაც საქართველოს დაეხმარება მოსალოდნელი რისკების მართვასა და პოლიტიკის უკეთ დაგეგმვაში.

საქართველოს მსგავსად აღნიშნულმა ქვეყნებმა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის პროცესში სისტემური რეფორმები გაატარეს, თუმცა საგულისხმოა, რომ საქართველოს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული იყო ბალკანეთის ქვეყნების გამოცდილება, რის გამოც ევროკავშირის მიერ წარმოდგენილი მოთხოვნები უფრო კომპლექსური და დეტალური იყო.

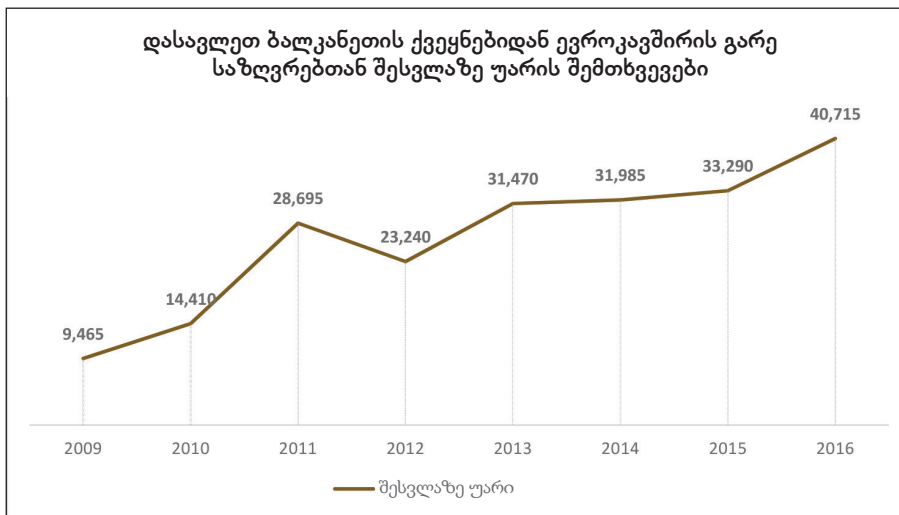
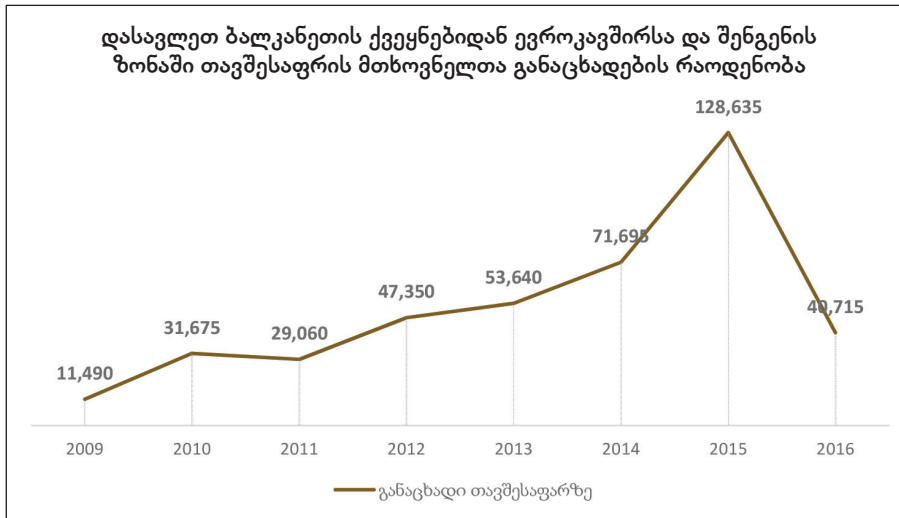
დასავლეთ ბალკანური ქვეყნების მოქალაქეებს ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმით სარგებლობის შესაძლებლობა 2009 – 2010 წლიდან მიეცათ. შენგენის ზონასთან თავისუფალი გადაადგილება ყოფილმა იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიამ, მონტენეგრომ და სერბეთმა 2009 წელს, ხოლო ალბანეთმა და ბოსნია-ჰერცეგოვინამ 2010 წელს მიიღეს.

ევროპის აღმოსავლეთ საზღვრებზე რისკების ანალიზის სისტემის FRONTEX-ის შეფასებით²⁸, ბალკანეთის ქვეყნებისათვის უვიზო მიმოსვლის მინიჭების შემდეგ, ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც ბალკანეთის ქვეყნების მოსახლეობა არღვევდა უვიზო მიმოსვლით განსაზღვრულ პირობებს და ბოროტად სარგებლობდა თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობით.

FRONTEX-ის სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი და უვიზო მიმოსვლის მონიტორინგის ანგარიშები ნათლად მიუთითებს იმ მნიშვნელოვან გამოწვევებზე, რაც ბალკანეთის ქვეყნებისათვის უვიზო მიმოსვლის დაწესების შემდგომ დადგადლის წესრიგში. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროკავშირში თავშესაფრის მოთხოვნელთა რაოდენობის მკვეთრი ზრდა და შენგენის საზღვრის კვეთისას უარის გაზრდილი მაჩვენებელი (გრაფიკი 7.).

²⁸ European Border and Coast Guard Agency. 27.02.2017. <http://frontex.europa.eu/publications/>

გრაფიკი 7.



წყარო: ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა გარე საზღვრებზე ოპერატიული თანამშრომლობის მართვის ევროპული სააგენტო (ფრონტიესი), 2015.

ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის შემდგომ ბალკანეთის ქვეყნებიდან თავშესაფრის მოთხოვნისა და საზღვრის კვეთის მაჩვენებელზე უარის ნეგატიური ტენდენცია ყველა ქვეყანაში შეინიშნება, თუმცა განსაკუთრებით აღსანიშნავია ალბანეთისა და სერბეთის შემთხვევები, რომლებზეც უვიზო მიმოსვლის წესების დარღვევის უმეტესი ნაწილი მოდის.

ალბანეთის შემთხვევაში უვიზო მიმოსვლიდან ერთ წელიწადში 2011 წელს 40%-ით გაიზარდა შენგენის ქვეყნებში თავშესაფრის მთხოვნელთა რაოდენობა და 3 080 განაცხადი შეადგინა. ამ ტენდენციამ სტა-

ბილური ზრდა მომდევნო წლებშიც განაგრძო და 2016 წლისათვის 18 190 განაცხადი შეადგინა. 2011 წელს ალბანეთის მოქალაქეებისათვის ევროკავშირის/შენგენის საზღვრიდან გამობრუნების მაჩვენებელი თითქმის 8-ჯერ გაიზარდა და 16 815 პირს მიაღწია, რაც ბალკანეთის ქვეყნების საერთო მაჩვენებლის 60% შეადგენდა. 2015 წლის მონაცემებით აღნიშნული მონაცემები კვლავ მაღალია და 16 910 პირს შეადგენს.

ალბანეთთან შედარებით უვიზო მიმოსვლის მიღების შემდგომ კიდევ უფრო მეტად, 300%-ით გაიზარდა თავშესაფრის მოთხოვნაზე განაცხადები შენგენის ქვეყნებში სერბეთის მხრიდან და 18 855 განაცხადს

მიგრაციული კრიზისიდან გამომდინარე ევროკავშირის წევრი ქვეყნები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ მიგრაციული ნაკადების მართვას, რამდენადაც მიგრანტების გაზრდილმა მაჩვენებელმა წევრ ქვეყნებს კომპლექსური გამონვევები შეუქმნა.

მიალნია. 2016 წლისთვის თავშესაფრის მოთხოვნაზე განაცხადი 10 510 შეადგენს, რაც 2010 წლის შემდგომ ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. უვიზო მიმოსვლის შემდეგ სერბეთის მოქალაქეებისათვის 100%-ით გაიზარდა ევროკავშირის/შენგენის საზღვრიდან უკან გამობრუნების მაჩვენებელი და 6 590 პირი შეადგინა. ბოლო მონაცემებით ეს მაჩვენებელი 7 940 პირს შეადგენს.

მიუხედავად თავშესაფრის მოთხოვნის გაზრდილი მაჩვენებლისა ბალკანეთის ქვეყნებისათვის პოზიტიური გადაწყვეტილების რაოდენობა ძალზედ დაბალია და 2016 წლისათვის საშუალოდ მხოლოდ 2.6% შეადგენს, რაც ნათლად მიუთითებს, რომ თავშესაფრის მოთხოვნაზე არსებული განაცხადების აბსოლუტური უმრავლესობა საფუძველს მოკლებულია.

ბალკანეთის ქვეყნებისათვის ევროკავშირის/შენგენის საზღვრის კვეთაზე უარების ანალიზი წარმოაჩენს, რომ არსებობს კომპლექსური გამონვევები, რომლებსაც სხვადასხვა წარმომშობი მიზეზები აქვს. FRONTEX-ის მიხედვით²⁹ შენგენის ზონაში შესვლაზე უარის ძირითად გარემოებებს წარმოადგენს:



არსებული გამონვევებიდან გამომდინარე, ევროკავშირში აქტიურად მიმდინარეობდა დისკუსიები დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან მიმართებაში უვიზო მიმოსვლის შეჩერების შესახებ. თუმცა აღნიშნული გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული.

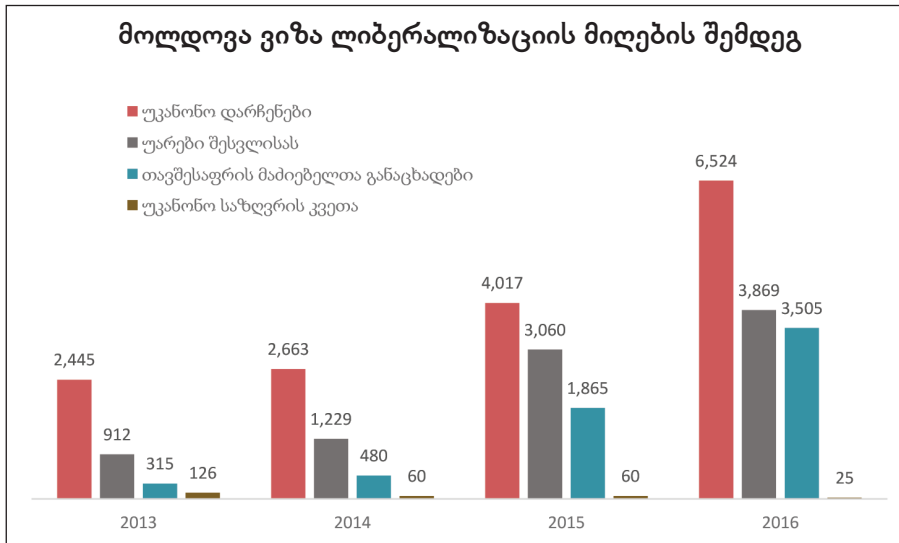
საქართველოსთვის განსაკუთრებით საყურადღებოა ზემოთ წარმოდგენილი კრიტერიუმები, რამდენადაც ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით მსგავსი რისკები არსებობს საქართველოს მოქალაქეებთან მიმართებაშიც. მიგრაციული კრიზისიდან გამომდინარე ევროკავშირის წევრი ქვეყნები

განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ მიგრაციული ნაკადების მართვას, რამდენადაც მიგრანტების გაზრდილმა მაჩვენებელმა წევრ ქვეყნებს კომპლექსური გამონვევები შეუქმნა.

ბალკანეთის ქვეყნების უმრავლესობისგან განსხვავებით, მოლდოვისათვის ევროკავშირის/შენგენის ზონასთან ვიზის ლიბერალიზაციას არ გამოუწვევია მნიშვნელოვანი ნეგატიური ტენდენციები (გრაფიკი 8). მოლდოვის წარმატებული პრაქტიკის განხილვისას აღსანიშნავია, რომ მოლდოვის ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე გადასვლისას 500 000-ზე მეტი მოლდოველი უკვე ფლობდა რუმინეთის მო-

²⁹ European Border and Coast Guard Agency, Western Balkans Annual Risk Analysis http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf

გრაფიკი 8.



ქალაქეობას, რაც მათ ანიჭებდა შენგენის ზონაში თავისუფალი გადაადგილებისა და მუშაობის შესაძლებლობას.

მოლდოვამ შეძლო მიგრაციის მართვის მეტწილად მდგრადი და სტაბილური გარემოს შექმნა, თუმცა ბოლო პერიოდში ქვეყანაში არსებულმა ეკონომიკურმა კრიზისმა (მოლდოვის მოსახლეობის მთავარი პრობლემა დასაქმებაა 34%-ი, ამასთანავე 83%-ი თვლის, რომ ქვეყანა არასწორი გზით ვითარდება³⁰) უვიზო მიმოსვლის წესების რაოდენობის დარღვევები გაზარდა.

უვიზო მიმოსვლის მიღებიდან ერთი წლის განმავლობაში მოლდოვის სასაზღვრო პოლიციის მონაცემებით 460 000-ზე მეტმა მოლდოვის მოქალაქემ იმოგზაურა ევროკავშირის/შენგენის ზონაში.³¹ ამ ფონზე უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის დარღვევის წარმოდგენილი მაჩვენებლები ერთმნიშვნელოვნად დაბალია. არსებული მონაცემებით მოლდოვის მოქალაქეების იმიგრაცია ევროკავშირის ტერიტორიაზე 200 000 – 300 000 პირს შეადგენს, რომელთა აბსოლუტური უმრავლესობაც ევროკავშირის/შენგენის ზონაში ლეგა-

ლურად იმყოფება. მოლდოველები ცდილობენ მოიპოვონ ლეგალური შრომისა და ცხოვრების უფლება, ამდენად ისინი ნაკლებად არღვევენ უვიზო მიმოსვლით განსაზღვრულ ვალდებულებებს.

მნიშვნელოვანია ვიზაზე უარის მაჩვენებლის შეფასებაც, 2014 წლისთვის, როდესაც მოლდოვამ მიიღო უვიზო მიმოსვლა შენგენის ზონასთან ვიზაზე უარის მაჩვენებელი 3.8 % შეადგენდა. 2016 წლის მონაცემებით ევროკავშირისა და შენგენის ზონაში საქართველოს მოქალაქეებისათვის ვიზაზე უარის მაჩვენებელი კი 12.2%-ია.

ძალზედ საყურადღებოა, რომ მოლდოვის სეპარატისტული რეგიონიდან „დნესტრისპირეთიდან“ საკმაოდ მაღალი იყო მოლდოვის ბიომეტრიულ პასპორტზე მოთხოვნის მაჩვენებელი. პირველივე წელს დნესტრისპირეთის 200 000 მოსახლიდან 27 ათასზე მეტმა მაცხოვრებელმა მოლდოვის პასპორტი მიიღო.³²

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრ ქეთევან ციხელაშვილის შე-

³⁰ Public Opinion Survey Residents of Moldova, March, 2016. http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_poll_presentation-moldova-march_2016.pdf

³¹ One year of visa-free regime for Moldova: Half a million citizens traveled to EU <http://www.moldova.org/en/one-year-of-visa-free-regime-for-moldova-half-a-million-citizens-traveled-to-eu/>

³² One year of visa-free regime for Moldova: Half a million citizens traveled to EU, april, 2015. <http://www.moldova.org/en/one-year-of-visa-free-regime-for-moldova-half-a-million-citizens-traveled-to-eu/>

ფასებით ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა სამშვიდობო პროცესის სერიოზული წამახალისებელი ფაქტორი იქნება. მისი განცხადებით საქართველოს ხელისუფლება ხელს შეუწყობს, რომ აღნიშნული სიკეთით ისარგებლონ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებმა საქართველოს მოქალაქეებმა, ხოლო საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე ადგილობრივი მაცხოვრებლები შესაბამისი პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში შეძლებენ საქართველოს მოქალაქის პასპორტის მიღებას³³.

2013 წელს ისრაელში თავშესაფარი ითხოვა საქართველოს მხოლოდ 1-მა მოქალაქემ ხოლო 2016 წელს ამ მაჩვენებელმა 3740 მოქალაქეს მიაღწია.³⁴

საერთაშორისო გამოცდილების განხილვასთან ერთად საგულისხმოა საქართველოსა და ისრაელის უვიზო მიმოსვლის პრაქტიკის შეფასებაც. საგარეო საქმეთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით 2014 წლიდან, მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერა უვიზო მიმოსვლის შეთანხმებას საქართველოსა და ისრაელს შორის, მკვეთრად მოიმატა ისრაელში საქართველოს მოქალაქეების მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის რაოდენობამ. 2013 წელს ისრაელში თავშესაფარი ითხოვა საქართველოს მხოლოდ 1-მა მოქალაქემ, ხოლო 2016 წელს ამ მაჩვენებელმა 3740 მოქალაქეს მიაღწია.³⁴

მიუხედავად ისრაელის მკაცრი სავიზო პოლიტიკისა საქართველოს მოქალაქეებისათვის აღნიშნული მიმართულება კვლავ მიმზიდველი რჩება, რამდენადაც ის დასაქმებისა და უკეთესი სოციალურ-ეკონომიკური პირობების მიღების შესაძლებლობას სთავაზობს.

მნიშვნელოვნად გაიზარდა საქართველოს მოქალაქეებისათვის ისრაელის საზღვრის კვეთისას უარის მაჩვენებელიც. 2015 წლის განმავლობაში ისრაელში შესვლაზე

უარი ეთქვა საქართველოს 884 მოქალაქეს, ხოლო 2016 წელს ეს რაოდენობა 3974 მოქალაქემდე გაიზარდა. მიუხედავად ისრაელის მკაცრი სავიზო პოლიტიკისა საქართველოს მოქალაქეებისათვის აღნიშნული მიმართულება კვლავ მიმზიდველი რჩება, რამდენადაც ეს დასაქმებისა და უკეთესი სოციალურ-ეკონომიკური პირობების მიღების შესაძლებლობას სთავაზობს.

არსებული გამოწვევების მიუხედავად ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის სამოქმედო გეგმის წარმატებით განხორციელება და საქართველოს მიგრაციის პროფილის ანალიზი მიუთითებს, რომ დამატებითი პრობლემების გარეშე, სათანადო პოლიტიკური ძალისხმევის შედეგად საქართველოს აქვს კარგი წინაპირობა, ჯეროვნად მართოს უვიზო მიმოსვლით განსაზღვრული პირობების შესრულებასთან დაკავშირებული რისკები.

მოლდოვისა და ბალკანეთის ქვეყნებისგან განსხვავებით საქართველოს არ აქვს პირდაპირი სახმელეთო საზღვარი ევროკავშირის/შენგენის წევრ ქვეყნებთან, თუმცა აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილების სხვადასხვა მიმართულებით გაზიარება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საქართველოს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე ეფექტურად გადასვლას.

ანტიდასავლური პროპაგანდა

საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე უვიზო მიმოსვლის მიღება, მნიშვნელოვანი პროგრესია, რომელიც საქართველოს თითოეულ მოქალაქეს მრავალფეროვან შესაძლებლობებს სთავაზობს.

ევროინტეგრაციის გაღრმავების პარალელურად მუდმივად იზრდება რუსული პროპაგანდის მასშტაბი საქართველოში³⁵. რუსეთი კომპლექსური მეთოდებით ცდილობს

³³ შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. 29.09.2016 <http://smr.gov.ge/NewsDetails.aspx?ID=823>

³⁴ წყარო: საგარეო საქმეთა სამინისტრო. 10.03.2017

³⁵ ლიბერალური აკადემია თბილისი, რუსეთის ხისტი და რბილი ძალის გავლენა საქართველოში. (2016) <http://www.ei-lat.ge/images/doc/politikis%20dokumenti.pdf>

გავლენა მოახდინოს საქართველოს საგარეო პოლიტიკურ კურსზე და შეცვალოს ქვეყნის განვითარების დასავლური ვექტორი.

დღეისათვის რუსული „რბილი ძალა“ საგულისხმოდ გამოწვევას წარმოადგენს არამხოლოდ საქართველოსა და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის არამედ, დასავლეთ ევროპისა და ამერიკის შეერთებული შტატებისათვის. ევროკავშირში არსებული მიგრაციული კრიზისისა და გაზრდილი ევროსკეპტიციზმის ფონზე, რუსეთი ცდილობს გაზარდოს საკუთარი მნიშვნელობა და როლი საერთაშორისო ასპარეზზე.

2015 წლის 17 დეკემბერს, ევროკომისიის მიერ საქართველოს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მეოთხე დასკვნითი ანგარიშის გამოქვეყნებამდე და გამოქვეყნების შემდეგაც ძალზედ საყურადღებო განცხადებები გააკეთა რუსეთის პრეზიდენტმა ვლადიმერ პუტინმა – „ჩვენ მზად ვართ, გავაუქმოთ სავიზო რეჟიმი საქართველოსთან“ – რასაც მოჰყვა რუსეთის მხრიდან საქართველოს მოქალაქეებისათვის სავიზო პირობების გამარტივება³⁶. აღნიშნული ფაქტი კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ რუსეთი ცდილობს კონკურენცია გაუწიოს დასავლეთს და საქართველოს მოსახლეობაში შეინარჩუნოს გარკვეული მიმზიდველობა.

საქართველოს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის დიალოგის პროგრესის პარალელურად რუსეთის ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირებისგან პერიოდულად, მუდმივად ისმის განცხადებები³⁷ საქართველოსთან ვიზების გაუქმების შესაძლებლობის შესახებ, თუმცა ამისათვის კრემლი დასავლეთისგან განსხვავებით არა სისტემურ დემოკრატიულ რეფორმებს, არამედ პოლიტიკურ დივიდენდებს ითხოვს, რაც ხშირ შემთხვევაში ტერი-

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის საკითხს აქტიურად და აგრესიულად ეხმიანება საქართველოში არსებული, ის ონლაინ და ბეჭდური მედია საშუალებები, რომლებიც განსაკუთრებულ სიმპათიებს გამოხატავენ რუსეთის მიმართ.

ტორიულ მთლიანობისა თუ სუვერენიტეტთან დაკავშირებული კომპრომისებს უკავშირდება.

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის საკითხს აქტიურად და აგრესიულად ეხმიანება საქართველოში არსებული, ის ონლაინ და ბეჭდური მედია საშუალებები,³⁸ რომლებიც განსაკუთრებულ სიმპათიებს გამოხატავენ რუსეთის მიმართ.

არაერთი სტატია დაიბეჭდა უვიზო მიმოსვლის საფრთხეებისა და რისკების შესახებ, სადაც წარმოდგენილი იყო, თუ როგორ დაიცალნენ და გაღარიბდნენ ბალტიის ქვეყნები ევროკავშირთან ვიზის ლიბერალიზაციის შემდგომ და როგორი საფრთხის წინაშე დადგება ქართული გენოფონდი და იდენტობა³⁹. აქტიურად მიმდინარეობს მსჯელობა იმაზეც, რომ ვიზის ლიბერალიზაცია არა საქართველოს მთელი მოსახლეობისთვის, არამედ გარკვეული პრივილეგირებული ჯგუფებისთვისა განკუთვნილი და ლიბერალიზაციის რეალურ მიზანს საქართველოს მხარდაჭერის ნაცვლად, ერთი მხრივ ქართველების მომსახურე პერსონალად გადაქცევა, ხოლო მეორე მხრივ რუსეთის დასჯა წარმოადგენს⁴⁰.

როგორც CRRC-საქართველოს მიერ 2017 წლის იანვარში ჩატარებული კვლევა წარმოაჩენს აღნიშნული მითები და სტერეოტიპები ფართოდ არის გავრცელებული საზოგადოებაში (გრაფიკი 9.).

³⁶ რადიო თავისუფლება – რუსეთი საქართველოს სავიზო რეჟიმს უმარტივებს და ვიზების გაუქმების იმედს აძლევს. (დეკემბერი, 2015) <http://www.radiotavisupleba.ge/a/ruseti-sakartvelos-savizo-rejims-umartivebs/27442372.html>

³⁷ რადიოთავისუფლება – რას მოითხოვს რუსეთი საქართველოსთან ვიზების გაუქმების სანაცვლოდ? (დეკემბერი, 2013) <http://www.radiotavisupleba.ge/a/sakartvelo-rusetis-urtiertobebi/25209440.html> Министерство иностранных дел Российской Федерации (08.02.2017) http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2631921

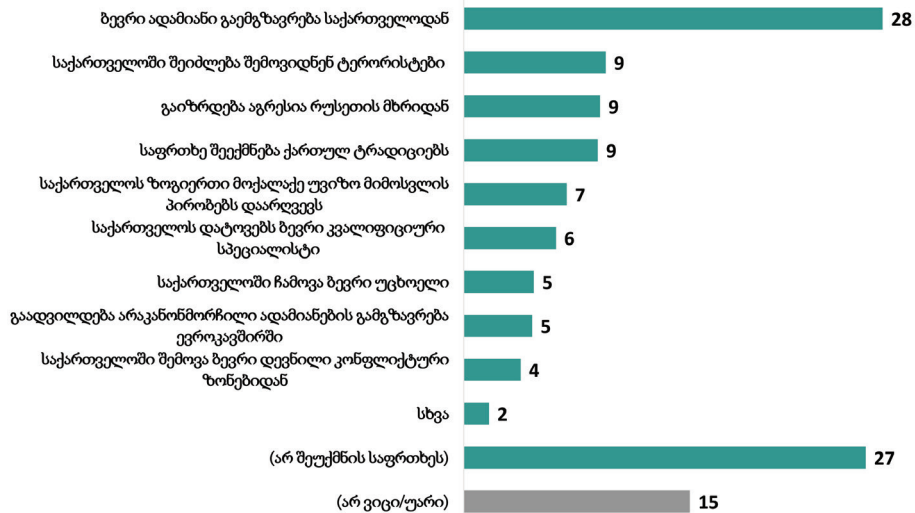
³⁸ მედიის განვითარების ფონდი, ანტიდასავლური პროპაგანდა – მედიამონიტორინგის ანგარიში 2014-2015 (2015) <http://mdfgeorgia.ge/uploads/Antidasavluri-GEO-web.pdf>

³⁹ საქართველო და მსოფლიო, რას მოუტანს საქართველოს ევროკავშირთან ვიზების ლიბერალიზაცია, (დეკემბერი, 2015) <http://www.geworld.ge/NEW/?page=view&art=7543-ras-moutans-saqartvelos-evrovkavSirtan-vizebis-liberalizacia>

⁴⁰ ევრო კომუნიკატორი, მითების დეტექტორი, (აგვისტო, 2014) http://eurocommunicator.ge/geo/view_myth/29

გრაფიკი 9.

q7. რა საფრთხე შეიძლება შეუქმნას საქართველოს ევროკავშირის ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ამოქმედებამ? (% მიიღეთ მაქსიმუმ ორი პასუხი)



რუსეთი აქტიურად ცდილობს სხვადასხვა მითებისა და სტერეოტიპების კულტივირებას რითაც სურს გავლენა მოახდინოს საქართველოს მოსახლეობის განწყობებსა და შეხედულებებზე, შექმნას ნიჰილიზმი და იმედგაცრუება საქართველოს ევროპული განვითარების პერსპექტივისადმი, რაც მას შესაძლებლობას მისცემს მნიშვნელოვნად გაიძლიეროს საკუთარი პოზიციები.

ანტიდასავლურ პროპაგანდაში სხვადასხვა ჯგუფებთან ერთად, აქტიურად არიან ჩართულნი საქართველოში არსებული ცალკეული პოლიტიკური პარტიებიც. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ნინობურჯანაძე -დემოკრატიული მოძრაობა და საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი, რომელთა ლიდერებიც ერთმნიშვნელოვნად სკეპტიკურად აფასებდნენ ევროკავშირთან ვიზის ლიბერალიზაციის პროცესს⁴¹. ნინო ბუჯანაძემ უვიზო მიმოსვლის მიღებამდე რამდენიმე თვით ადრე განაცხადა – „საქართველო ვერც ნატოს წევრი გახდება, ვერც უახლოეს პერიოდში ვიზა

ლიბერალიზაციას ვერ მიიღებს“. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის აგვისტოში ნინო ბურჯანაძემ საინიციატივო ჯგუფთან ერთად მოახდინა საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიცირება⁴², რომელითაც ის ითხოვს საქართველოსთვის ე.წ. „უბლოკო სტატუსის“ მინიჭებას, რათა ქვეყანა არ განეწვიანდეს, რომელიმე საერთაშორისო სამხედრო ბლოკსა ან ალიანსში.

რუსეთი აქტიურად ცდილობს სხვადასხვა მითებისა და სტერეოტიპების კულტივირებას რითაც სურს გავლენა მოახდინოს საქართველოს მოსახლეობის განწყობებსა და შეხედულებებზე, შექმნას ნიჰილიზმი და იმედგაცრუება საქართველოს ევროპული განვითარების პერსპექტივისადმი, რაც მას შესაძლებლობას მისცემს მნიშვნელოვნად გაიძლიეროს საკუთარი პოზიციები.

საქართველოს მოსახლეობის მხრიდან ევროკავშირში განეწვიანების მომხრეთა რაოდენობა სტაბილურად მაღალია, თუმცა უვიზო მიმოსვლის მიღების შემდეგ საქართველოს ევროკავშირში განეწვიანების მხარდამჭერთა რაოდენობა კიდევ

⁴¹ ევრო კომუნიკატორი, მითების დეტექტორი, (თებერვალი, 2017) https://www.youtube.com/watch?v=xCgQC_U4RpY
⁴² განცხადება ამომრჩეველთა ინიციატივით „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (აგვისტო 2017) <http://www.parliament.ge/uploads/other/49/49745.pdf>

უფრო მეტად გაიზარდა და 90% მიაღწია.⁴³ ძალზედ მნიშვნელოვანია ევროკავშირში ინტეგრაციის საკითხზე სახელმწიფოს მხრიდან სტრატეგიული კომუნიკაცია და მოქალაქეთა გაცნობიერებული მხარდაჭერის უზუნველყოფა, რათა სათანადოდ მოხდეს მოქალაქეთა მოლოდინების მართვა და ევროკავშირში ინტეგრაციის მდგრადი მხარდაჭერის უზრუნველყოფა.

იმ ფონზე, როდესაც რუსეთი საქართველოში პროპაგანდის დამატებით ახალ მექანიზმებს ქმნის ტელეკომპანია „თბილისი 24“-ის სახით,⁴⁴ რომლის ეთერშიც დაგეგმილია საზოგადოებისათვის აქტიურ საკითხებზე პოლიტიკური დისკუსიების მონაწილეობა, ძალზედ მნიშვნელოვანია ხელისუფლების მხრიდან ერთიანი, კოორდინირებული და კონკრეტული ქმედითი ღონისძიებების განხორციელება არსებულ რისკებზე სათანადოდ რეაგირებისათვის.

დასკვნა

საქართველოსთვის ევროკავშირთან უფრო მჭიდროდ დასახლება არის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გზავნილი, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ევროინტეგრაციის პროცესის დაჩქარებას და პოზიტიურ გავლენას იქონიებს ქვეყნის პოლიტიკურ-ეკონომიკურ, სოციალურ თუ კულტურულ განვითარებაზე.

ევროკავშირის ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილება საქართველოს თითოეულ მოქალაქეს შესაძლებლობას მისცემს ისარგებლოს კონკრეტული სიკეთეებით, რაც ხალხთა შორის დაახლოებასა და ინტეგრაციას თვისებრივად გააუმჯობესებს.

უფრო მჭიდროდ დასახლება საგულისხმო ინსტრუმენტია კონფლიქტის მოგვარების საკითხშიც, რაც წაახალისებს სამშვიდობო პროცესებს და გაზრდის საქართველოს მიმზიდველობას ოკუპირებულ ტერი-

ტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოსახლეობისათვის. რუსეთის გაზრდილი ანტიდასავლური პროპაგანდის ფონზე, ევროკავშირთან უფრო მჭიდროდ დასახლება მნიშვნელოვანი მექანიზმი დეზინფორმაციასა და მითებთან საბრძოლველად.

საქართველოს მიერ უფრო მჭიდროდ დასახლების სამოქმედო გეგმის წარმატებით შესრულება დაკავშირებული იყო სისტემური რეფორმების განხორციელებასთან, რამაც შექმნა კარგი პირობები, ევროკავშირთან თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობის ეფექტურად გამოყენებისათვის.

ევროკავშირი წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მიმზიდველ ადგილს საქართველოს მოქალაქეებისათვის. თუმცა არსებული გარემოს ანალიზი მიუთითებს, რომ მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი სათანადოდ არ იცნობს უფრო მჭიდროდ დასახლებასა და შესაძლებლობებს. საზოგადოებრივი აზრის კვლევები აჩვენებს, რომ ხშირ შემთხვევაში უფრო მჭიდროდ დასახლებასთან დაკავშირებით გავრცელებულია სხვადასხვა სტერეოტიპები, რაც ზრდის ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებში უფრო მჭიდროდ დასახლების პირობების დარღვევის რისკებს.

სტატისტიკური მონაცემებისა და ანგარიშების ანალიზი წარმოაჩენს, რომ საქართველოდან ევროკავშირისათვის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გამოწვევების შექმნის ალბათობა დაბალია. ქვეყანაში ამ მხრივ განხორციელებული ღონისძიებები და დანერგილი ნორმები შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, თუმცა საგულისხმოა, რომ უფრო მჭიდროდ დასახლების ამოქმედების შემდეგ საქართველოს, როგორც სატრანზიტო დერეფანის მიმზიდველობა კიდევ უფრო იზრდება კრიმინალური და ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფებისათვის.

მიუხედავად მიგრაციული ნაკადების მართვასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვან-

⁴³ IRI – Survey of Public Opinion in Georgia, February 22 – March 8, 2017. http://www.iri.org/sites/default/files/iri_poll_presentation_georgia_2017.03-general.pdf

⁴⁴ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, შპს „თბილისი 24“-მა მაუწყებლობის უფლება მიიღო, (დეკემბერი, 2016) <https://www.gncc.ge/ge/news/press-releases/shps-tbilisi-24-ma-mauwyeblobis-ufleba-miigo.page>

ნი პროგრესისა, ნათლად იკვეთება, რომ არსებობს რიგი მიმართულებები, სადაც საქართველოს არასასურველად მაღალი მაჩვენებლები აქვს, მაგ: არალეგალურად მაცხოვრებლები, ვიზაზე უარი და სხვა.

საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი ნათლად წარმოაჩენს, რომ წარმატებული რეფორმების მიუხედავად ევროკავშირის/შენგენის ზონის ქვეყნებთან უფრო მიმოსვლაზე გადასვლამ შესაძლოა საგულისხმო გამოწვევები წარმოქმნას უფრო მიმოსვლის ჯეროვან გამოყენებასთან დაკავშირებით. ამდენად ძალზედ მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ ევროკავშირში საკუთარი მოქალაქეების მიგრაციასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ პოტენციურ გამოწვევებს სათანადო ყურადღება და ძალისხმევა დაუთმოს, რათა არ შეიქმნას ევროკავშირთან უფრო მიმოსვლის შესაძლებლობის ეფექტურად გამოყენების დამატებითი სირთულეები.

საქართველოს მოსახლეობის მცირე რაოდენობა და ევროკავშირის ქვეყანებთან პირდაპირი საზღვრის არ ქონა, ამცირებს უფრო მიმოსვლის შემდგომ მიგრაციის მნიშვნელოვნად ზრდის რისკებს. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ ქვეყანის შიგნით არსებული სტაბილური პოლიტიკური თუ ეკონომიკური გარემო იქნება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომლის გაუარესებამაც შესაძლოა მიგრაციულ ნაკადებს მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცეს.

უახლოესი პერიოდის განმავლობაში რეფორმების გაგრძელება და არსებული შედეგების ეფექტიანობისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა, იქნება ის სტრატეგიული ამოცანები, რომელთა წარმატებით განხორციელებაც მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს უფრო მიმოსვლის გრძელვადიანად ეფექტური გამოყენების შესაძლებლობებს.

რეკომენდაციები

- უფრო მიმოსვლის მიღების შემდეგ გაგრძელდეს ინტენსიური და კომპლექსური საინფორმაციო კამპანია უფრო მიმოსვლის შესაძლებლობებისა და პირობების შესახებ;
- გაძლიერდეს სტრატეგიული სამიზნე ჯგუფების (საერთაშორისო გამშვები პუნქტების და შესაბამისი სამინისტროების თანამშრომლები, ადგილობრივი თვითმმართველობა, მედია, სამოქალაქო საზოგადოება და სხვა.) ინფორმირება უფრო მიმოსვლის შესახებ;
- გაუმჯობესდეს საქართველოს მიგრაციული სურათის შექმნა, მოხდეს სათანადო სტატისტიკური მონაცემების რეგულარული წარმოება და ანალიზი;
- სამართალდამცავ სფეროში გაძლიერდეს ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის ეფექტიანობა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან, მათ შორის ინფორმაციის გაცვლისა და ერთობლივი მოქმედებების წარმოების თვალსაზრისით;
- გაძლიერდეს ევროკავშირში ლეგალური მიგრაციის მხარდაჭერა და ხელშეწყობა, ამასთანავე მეტი ძალისხმევა მიემართოს არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ საბრძოლველად;
- გააქტიურდეს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან ცირკულარული მიგრაციის სქემების დანერგვაზე კოორდინირებული მუშაობა;
- სასურველია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან დაიწყოს მუშაობა ევროკავშირის ტერიტორიაზე არალეგალურად მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების სტატუსის ლეგალიზების გზებსა და შესაძლებლობებზე;
- გაუმჯობესდეს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოქალაქეების ინფორმირება უფრო მიმოსვლის სიკეთების შესახებ და ხელი შეეწყოს მათი შესაძლებლობების გაზრდას, მიიღონ ქართული პასპორტები;
- გაძლიერდეს საქართველოს მოქალაქეების სავიზო საკითხებზე წარმოქმნილ გამოწვევებზე ოპერატიული რეაგირება, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში;
- საქართველომ გააგრძელოს რეადმისიის შეთანხმების ეფექტიანი განხორციელება ევროკავშირთან;
- გაძლიერდეს სახელმწიფოს მხრიდან სტრატეგიული კომუნიკაცია უფრო მიმოსვლისა და ევროკავშირში ინტეგრაციის სიკეთების შესახებ.

