

საქართველოს მიგრაციის
პოლიტიკის განვითარება:
პოლონეთის გამოცდილება

მშვიდობის დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი
ვეროპული და ევროატლანტიკური თანამშრომლობის პროგრამა

გამოცემა მომზადებულია პროექტის 'საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკის კონტროლისა და კოორდინაციის მექანიზმების გაუმჯობესება – პოლონური გამოცდილების გაზიარება' ფარგლებში.

პროექტი თანადაფინანსებულია პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს პოლონეთის განვითარების თანამშრომლობის 2011 პროგრამის ფარგლებში



Polish aid

გამოცემის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან მისი ავტორები და მასში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს პოზიციას.

კოორდინატორი: იუსტინა ფრელავი
ენობრივი რედაქტორი: ზეინაბ სარაძე
რედაქტორი: პიოტრ კაზმიერეკევიჩი

პუბლიკაცია ლიცენზირებულია პოლონეთის Creative Commons Attribution 3.0-ის მიერ

ავტორი და საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი ინარჩუნებენ უფლებების ნაწილს. გამოცემა მომზადდა პოლონეთის რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა სამინისტროს განვითარების თანამშრომლობის 2011 წლის პროგრამის ფარგლებში. გამოცემის გამოყენება ნებადართულია იმ შემთხვევაში, თუ მითითებული იქნება ზემოთ მოცემული ინფორმაცია ლიცენზიის, საავტორო უფლებებისა და პოლონეთის განვითარების თანამშრომლობის პროგრამის შესახებ.

ISBN 978-99928-37-35-1

გამომცემელი: მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი

წერეთლის 72, 0154 თბილისი, საქართველო

შინაარსი

წინათქმა <i>გია ნოდია</i>	5
შესავალი <i>პიოტრ კაზმიერკევიჩი</i>	9
მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების პოლონური გამოცდილების აქტუალობა აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრებისთვის <i>პიოტრ კაზმიერკევიჩი</i>	11
მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება საქართველოში <i>თამარ პატარაია</i>	40
რეკომენდაციები: საქართველოში მიგრაციის მართვის გაუმჯობესების გზები <i>თამარ პატარაია და პიოტრ კაზმიერკევიჩი</i>	86
ავტორების შესახებ	91

გია ნოდია

პოლონური გამოცდილების გაზიარება საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების პროცესში

21-ე საუკუნეში მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება უმნიშვნელოვანესი საკითხია ყველა ქვეყნისთვის. ბოლო 20 წლის განმავლობაში პოლიტიკური დაძაბულობის და ეკონომიკური სიღუხჭირის გამო საქართველოს მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა დროებით ან სამუდამოდ დატოვა ქვეყანა. მეორე მხრივ, მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან ერთად გაიზარდა საქართველოს მიმზიდველობა ქვეყნის აღმოსავლეთ და სამხრეთით მდებარე სახელმწიფოების მიგრანტებისთვის.

საქართველოში თანმიმდევრული მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების მოტივაციას აძლიერებს ევროკავშირთან ურთიერთობის გაღრმავების სურვილი. ევროკავშირთან ურთიერთობები გააქტიურდა საქართველოს 2004 წელს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში და 2009 წელს აღმოსავლეთის პარტნიორობაში ჩართვით. 2010 წლის ზაფხულში საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დაიწყო მოლაპარაკებები ასოციაციის ხელშეკრულებაზე. ევროპასთან დაახლოების ერთ-ერთი მიზანია სავაჭრო რეჟიმის გამარტივება საქართველოს იმ მოქალაქეთათვის, რომელთაც სურთ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მოგზაურობა. საამისოდ კი საჭიროა მოხდეს ქართული მიგრაციის პოლიტიკის ჰარმონიზაცია ევროპის რეგულაციებთან და პრაქტიკასთან. ასე რომ, როდესაც საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკის განვითარებაზეა საუბარი, ჩვეულებრივ, ევროკავშირთან ურთიერთობა მოიხსრება.

2010 წელს საქართველოში შეიქმნა მიგრაციის სახელმწიფო კომისია, რომელმაც მიგრაციის მართვის და კონტროლის გასაუმჯობესებლად ბოლო წლებში შეიმუშავა საკანონმდებლო ცვლილებები და რეფორმები შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებისთვის. ეს მიუთითებს აღნიშნული საკითხის მიმართ საქართველოს მთავრობის სერიოზულ დამოკიდებულებაზე. საპასუხოდ, შენგენის წევრმა სახელმწიფოებმა შეამსუბუქეს სავაჭრო მოთხოვნები საქართველოს მოქალაქეების გარკვეული

კატეგორიისთვის. თუმცა, ეს მხოლოდ პირველი ნაბიჯებია და საქართველოს მეტის მიღწევის ამბიცია აქვს, რაც საჭიროებს ქვეყანაში ინსტიტუტების და შესაბამისი პრაქტიკის შემდგომ განვითარებას.

საქართველოს დაახლოებას ევროკავშირთან ესმარება გარკვეულ სახელმწიფოთა ჯგუფი; ეს სოლიდარობის განწყობა ამ ქვეყნების მსგავსი ისტორიული გამოცდილებიდან გამომდინარეობს. პოლონეთი თავისი მზარდი ეკონომიკური და პოლიტიკური წონით ევროკავშირში უმნიშვნელოვანესი მეგობარი და პარტნიორია. პოლიტიკური მხარდაჭერის პარალელურად საქართველო იმედოვნებს პოლონური გამოცდილების სწავლას და გაზიარებას. ათი წლის წინანდელი პოლონეთისგან განსხვავებით, საქართველოს არ აქვს ევროკავშირში გაწევრიანების რეალური პერსპექტივა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს მისი მთავარი მიზანია. პოლონეთი კარგი მაგალითია. ის ყოფილი კომუნისტური სახელმწიფოა, რომელმაც უახლოეს წარსულში წარმატებით შეძლო ევროკავშირთან სახელმწიფო ინსტიტუტების და პრაქტიკების ჰარმონიზაცია. ეს არ იყო მარტივი, მაგრამ ქვეყანამ შეძლო ამ პროცესის გავლა და დღეს ის ევროკავშირის წარმატებული წევრია.

საქართველოში ევროკავშირთან დაახლოებისკენ მიმართული რეფორმები, გარკვეულწილად, წინააღმდეგობრივია. სწრაფად რომ განავითაროს ეკონომიკა, საქართველომ მიიღო საკმაოდ ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკა; ეს გულისხმობდა მიგრაციისადმი ღია დამოკიდებულებას. ევროპულ პრაქტიკასთან ჰარმონიზაცია კი მოითხოვს მეტ რეგულაციას, რაც, გარკვეულწილად, ეწინააღმდეგება ქართველი პოლიტიკოსების წარმოდგენებს. ევროპიზაციის სურვილი მაინც უფრო ძლიერია, რაც განაპირობებს დღემდე საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობებში მიღწეულ პროგრესს.

არც ისე დიდი ხნის წინ, პოლონეთიც მსგავსი დილემის წინაშე იდგა. პოლონელთა ნაწილი წუხდა, რომ ქვეყნის აღმოსავლეთ საზღვართან კონტროლის გამყარებას შეიძლება ზარალი მიეყენებინა ქვეყნის საზღვრისპირა რეგიონების ეკონომიკისთვის. ეს წუხილი სრულიად საფუძვლიანი იყო, მაგრამ პოლონეთმა შეძლო ამ სირთულეების გადალახვა.

პოლიტიკურ პრობლემებთან ერთად არსებობს ტექნიკური სირთულეებიც, რომლებიც შეიძლება მოსაწყენი ჩანდეს, მაგრამ მათი გათვალისწინების გარეშე შეუძლებელია რეფორმების წარმატებით გატარება. ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება ევროპიზაციის აუცილებელი ნაწილია. ქართული სახელმწიფო უწყებებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პირდაპირი კავშირები იმ უცხო ქვეყნის შესაბამის უწყებებთან, რომლებმაც ბოლო პერიოდში გაიარეს რეფორმები და დღეს ევროპულ სისტემაში წარმატებით არიან ჩართულნი.

სწორედ ამ საკითხს ეხებოდა მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის (კავკასიური ინსტიტუტი) და მისი პოლონელი პარტნიორის – საჯარო ურთიერთობების ინსტიტუტის – მიერ განხორციელებული ერთობლივი პროექტი. ამ ორმა დამოუკიდებელმა ორგანიზაციამ ინიცირება გაუწია ორი ქვეყნის სახელმწიფო უწყებებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობას; მიზანი ამ ძალისხმევით იყო საქართველოს მიგრაციის პოლიტიკის და გამოცდილების ევროპულ პრაქტიკასთან ჰარმონიზაციის პროცესის დაჩქარება. თუ პროექტის პრაქტიკული ნაწილი ითვალისწინებდა ქართველ და პოლონელ საჯარო მოხელეებს შორის პირადი კავშირებით გამოცდილების გაზიარებას, წინამდებარე გამოცემა წარმოადგენს ქართული და პოლონური პერსპექტივიდან შესრულებულ პოლიტიკის კვლევის ანგარიშს. კვლევაში შეჯამებულია საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების და პრაქტიკის ამუშავებული მდგომარეობა, წარმოდგენილია ამ სფეროში პოლონეთის გამოცდილება და მისი შესაბამისობა ქართულ რეალობასთან; ასევე, ჩამოყალიბებულია კონკრეტული რეკომენდაციები პროცესში ჩართული აქტორებისთვის.

ამ ინიციატივის ფარგლებში კავკასიური ინსტიტუტი და საჯარო ურთიერთობათა ინსტიტუტი პარტნიორობას უწევდნენ სახელმწიფო უწყებებს; ამავე დროს საზოგადოებას უშუალოდ აწვდიდნენ ინფორმაციას საქართველოში უმნიშვნელოვანეს სფეროებში მიმდინარე რეფორმების და საქართველო-პოლონეთის თანამშრომლობის შესახებ. იმედი გვაქვს, რომ ჩვენი ძალისხმევით რაღაც ღირებული, მცირე წვლილი მაინც, შევიტანეთ ამ საქმეში. თუმცა, ეს სხვათა შესაფასებელია. როგორიც არ უნდა იყოს ეს წვლილი, ჩვენ მადლიერებას გამოვხატავთ პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიმართ, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელი გახდა ამ პროექტის განხორციელება.

გია ნოდია

თავმჯდომარე

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების

კავკასიური ინსტიტუტი

დეკემბერი, 2011

პიოტრ კაზმიერკევიჩი, საჯარო საქმეთა ინსტიტუტი

წინასიტყვაობა

წინამდებარე გამოცემა წარმოადგენს იმ კვლევის შედეგების და რეკომენდაციების კრებულს, რომელიც მომზადდა 2011 წლის პოლონეთის დახმარების პროგრამის ფარგლებში პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით განხორციელებული პროექტის ფარგლებში: *მიგრაციის კონტროლის მექანიზმების და მიგრაციის პოლიტიკის კოორდინაციის გაუმჯობესება საქართველოში პოლონური გამოცდილების გათვალისწინებით*. პროექტი ფოკუსირებული იყო საქართველოს მთავრობის წამყვან უწყებათა თანამდებობის პირებზე, რომლებიც შექმალბენ საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების (რეადმისიის და ვიზა-ფასილიტაციის ხელშეკრულების) განხორციელებაზე და ეროვნული მიგრაციის პოლიტიკის განვითარებაზე. 2001 წლის მარტი-დეკემბრის განმავლობაში პროექტმა გამოავლინა ის სფეროები, რომლებიც საჭიროებს სამართლებრივ და ინსტიტუციურ რეფორმებს, ასევე, მიგრაციის კონტროლის სხვა ასპექტებს, რომელშიც შესაძლებელია პოლონური გამოცდილების გათვალისწინება.

ქართველი და პოლონელი ექსპერტების ჯგუფმა შეისწავლა ქართული ინსტიტუტების საჭიროებები ხელისუფლების, არასამთავრობო ორგანიზაციების და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან კონსულტაციებზე დაყრდნობით. პროექტის მიმდინარეობის ყველა ეტაპზე განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო იმას, რომ ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმებთან დაკავშირებით ქართველ საჯარო მოხელეებს მნიშვნელოვანი საკითხების წამოჭრის შესაძლებლობა ჰქონოდათ. პირველადი პასუხები ცნობილი გახდა პროექტის ფარგლებში ჩატარებულ სემინარებზე, ინსტიტუტების მიერ მომზადებულ პრეზენტაციებზე, ექსპერტთა შეფასებებზე კომენტარის გაკეთებისას, ასევე, 2011 წლის სექტემბერში პოლონეთში ჩატარებული სამუშაო ვიზიტისას. სამუშაო ვიზიტით ქართველ საჯარო მოხელეებს შესაძლებლობა მიეცათ შეესწავლათ პოლონური ინსტიტუტების გამოცდილება; მათ აქტიური მონაწილეობა მიიღეს ეროვნული მიგრაციის პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში და მიგრაციის ეფექტიანად მართვის უნარების განვითარებაში.

პროექტის აქტივობები განსაკუთრებით დროული აღმოჩნდა მიგრაციის მართვის სფეროში იმ გამოწვევების გათვალისწინებით, რომელთა წინაშე ამჟამად დგას საქართველო. ქვეყანა ჩართულია ევროკავშირთან ხელმოწერილი რეადმისიის და ვიზა-ფასილიტაციის ხელშეკრულებების განხორციელებაში, ასევე, სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მოლაპარაკებებში. 2009 წლის დეკემბრიდან ქართული ინსტიტუტები ახორციელებენ ინტეგრალური საზღვრის მართვის სამოქმედო გეგმას, რაც ხელს უწყობს უწყებებს შორის სამართლებრივი რეფორმების კოორდინაციას, თანამშრომლობას და საერთაშორისო თანამშრომლობისთვის საფუძვლის მომზადებას. დაბოლოს, მიგრაციის მართვა განსაკუთრებით პრიორიტეტული გახდა ქვეყნის პოლიტიკაში; ამას ცხადყოფს საქართველოს მიერ *მოხილობის პარტნიორობის* ფარგლებში ევროკავშირთან თანამშრომლობის გადრმავეების მცდელობა.

წინამდებარე ანგარიში სამი ნაწილისგან შედგება: წარმოდგენილია პოლონეთის გამოცდილება, რომელმაც 1989 წლიდან უკვე გაიარა ის გზა, რომელსაც საქართველო ამჟამად გადის; შეფასებულია ქართული ინსტიტუტების მიღწევები და სამართლებრივი და ორგანიზაციული რეფორმების საჭიროებები; დაბოლოს, ჩამოყალიბებულია რეკომენდაციები საქართველოს პარლამენტის, მთავრობის და ევროკავშირისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშის ნაწილები დამოუკიდებლად არის მომზადებული, ისინი ერთ მიზანს ემსახურება: გამოავლინონ როგორც წარმატების ფაქტორები, ისე რეფორმის პროცესთან დაკავშირებული სირთულეები; წარმოაჩინონ მიგრაციის მართვის ეროვნული სისტემის ჩამოყალიბების ცალკეული ნაბიჯები, მათ შორის, ისეთები, როგორებიცაა: სავიზო პოლიტიკა, საზღვრის და ბინადრობის კონტროლი, სამუშაო ბაზარზე ხელმისაწვდომობა, სამუშაო და ბინადრობის ნებართვის რეჟიმების დარღვევა.

ეს გამოცემა ადასტურებს პოლონეთის მიერ გამოცდილების გაზიარების მზაობას; ამ მიგრაციის რისკის მქონე ქვეყანამ შეძლო გამხდარიყო მიგრაციის მართვის ევროპული სისტემის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი. ის ადასტურებს, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, კერძოდ კი, კვლევით ინსტიტუტებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანონ მიგრაციის პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფო საქმიანობის ახალიზება და შეფასებაში. ანგარიში მომზადდა ხელისუფლების წარმომადგენლებთან თანამშრომლობით და გათვალისწინებულია მათი ინტერესები, წახილები და მიზნები; აქვე აისახა კონკრეტული ინსტიტუტების ამ კუთხით მიმართული ძალისხმევა. ვიმედოვნებთ, რომ ეს მოკლე, სინთეტური გამოცემა ხელს შეუწყობს საქართველოს მიგრაციის პოლიტიკის მიღწევებსა და ხარვეზებზე უფრო ვრცელი და ღრმა დისკუსიის წამოწყებას იმის გათვალისწინებით, რომ საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება ხელს უწყობს რეფორმის პროცესს.

*პიოტრ კაზმიერკევიჩი, საზოგადოებასთან ურთიერთობის
ინსტიტუტი*

მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების პოლონური გამოცდილების აქტუალობა აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრებისთვის

შესავალი

ევროკავშირის საბჭოში პოლონეთის პრეზიდენტობისას ვარშავა საკმაოდ აქტიურად უჭერდა მხარს აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებში სავიზო რეჟიმის გამარტივების პროცესს. ინტერესს იმსახურებს მიგრაციის პოლიტიკაში თავად პოლონეთის მიღწევების შეფასება და სირთულეების გამოკვეთა. ამ ანგარიშში მიმოხილულია პოლონური გამოცდილება მიგრაციის მართვის სამ უმთავრეს საკითხთან დაკავშირებით, რომლებიც ნაწილია იმ ამოცანისა, რომლის წინაშეც დგანან აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრი ქვეყნები, მათ შორის – საქართველო; მათი გადაჭრა და თანმიმდევრული რეფორმების გატარება აუცილებელია ევროკავშირის მოკლევადიანი ვიზის მოთხოვნების გასაუქმებლად. ეს საკითხებია: კანონმდებლობის გამოყენება მიგრაციის მართვის ეფექტურ ინსტრუმენტად, ინსტიტუციური რეორგანიზაცია, რომელიც უზრუნველყოფს მოქმედებების/ძალისხმევის კოორდინაციას, და მიგრაციის საკითხებზე სახელმწიფო საქმიანობის დაგეგმვისა და განხორციელების სტრატეგიული მიდგომის განვითარება.

პოლონეთს შეუძლია და მზად არის, სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საკუთარი გამოცდილება გაუზიაროს პარტნიორებს ევროპული ინტეგრაციის ფარგლებში. ქვეყანამ შეძლო იმიგრაციისა და მზარდი სატრანზიტო მოძრაობის კონცეფციის, პროცედურებისა და ინსტრუმენტების არარსებობის მდგომარეობიდან მიგრაციის კონტროლის ევროპული სისტემის უმნიშვნელოვანეს ნაწილად ქცეულიყო. როდესაც შენგენის წევრმა სახელმწიფოებმა პოლონეთთან პირველად

გააფორმეს თანამედროვე ტიპის რეადმისიის ხელშეკრულება¹, ქვეყანა ჯერ კიდევ მიჩნეული იყო მიგრაციის მაღალი რისკის მატარებლად; 1990-იანი წლები ის პერიოდია, როცა მიგრაციის მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას საფუძველი ეყრებოდა. ეს პროცესი გულისხმობდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს რესტრუქტურზაციას. ის გარდაიქმნა სა-მოქალაქო ინსტიტუტად, რომლის პასუხისმგებლობაში შევიდა მომსახურებაზე ზედამხედველობის გაწევა. ერთ დროს საზღვარზე კონცენტრირებული სამხედრო სტრუქტურა – სასაზღვრო დაცვა – გარდაიქმნა თანამედროვე პოლიციის მსგავს სამსახურად, რომელიც ქვეყნის მასშტაბით მუშაობს და იძიებს პოლონეთში მყოფ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან დაკავშირებულ საკითხებს. არაერთი საკანონმდებლო ცვლილების, კერძოდ კი, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის² გადახედვის შედეგად მოქმედ უწყებებს არაკანონიერი მიგრანტების გამოვლენის და გამოძიების შესაძლებლობა მიეცა; ეს ძალზედ მნიშვნელოვანი იყო ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებების, მათ შორის, რეადმისიის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. უწყვეტი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელებით პოლონეთმა თანმიმდევრულად შეძლო შემდეგი დაბრკოლებების გადალახვა: დაასრულა მოლაპარაკებები სამართლის და შინაგან საქმეთა სფეროში; გაიკვლია გზა 2004 წელს ევროკავშირში გასაწევრიანებლად; წარმატებით დაამტკიცა, რომ შეუძლია ევროკავშირის საგარეო საზღვრის დაცვა; დაბოლოს, 2007 წელს მიაღწია შენგენის სივრცეში სრულ ინტეგრაციას.

ამ ანგარიშში ყურადღება ასევე დაეთმობა პოლონეთის ინტერესს, შეინარჩუნოს აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებისთვის მის ტერიტორიაზე შესვლის თავისუფლება. საგარეო პოლიტიკის ამ პრიორიტეტის გავლენით პოლონეთმა, რამდენადაც ეს შესაძლებელი იყო, დაავიანა მეზობელი ქვეყნების მოქალაქეებისთვის საფრთხე რეჟიმის დაწესების გადაწყვეტილების მიღება. ამავე დროს ის ინარჩუნებდა მარტივ პროცედურებს მოკლევადიანი ვიზების გაცემაზე რამდენიმე პრიორიტეტულ სახელმწიფოსთან, კერძოდ, ბელარუსთან, საქართველოსთან, მოლდოვასთან, რუსეთსა და უკრაინასთან³. როდესაც შენგენის სივრცეში გაწევრიანების შედეგად სულ უფრო შემცირდა სა-

¹ პოლონეთის რესპუბლიკას და შენგენის წევრ სახელმწიფოებს შორის რეადმისიის ხელშეკრულებას 1991 წლის 29 მარტს მოეწერა ხელი.

² 2003 წლის 13 ივნისის კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ მოგვიანებით შესული დამატებებით და შესწორებებით.

³ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე პოლონეთის საფრთხე პოლიტიკის მიმოხილვა, იხილეთ: *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood: Feasibility Study for Consular Cooperation Among Visegrad States*, Institute of Public Affairs: Warsaw 2005.

ხელმწიფოს სავიზო პოლიტიკაში თავისუფალი ქმედების არეალი, აღმოსავლეთის პარტნიორობის რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეებს გაუმარტივდათ პოლონეთის სამუშაო ბაზარზე შესვლის შესაძლებლობა. დაბოლოს, პოლონური დიპლომატია შეეცადა დაემტკიცებინა, რომ ღიაა გზა უვიზო მიმოსვლისათვის აღმოსავლეთის პარტნიორობის ყველა იმ წევრი სახელმწიფოსთვის, რომელიც პასუხობს ტექნიკურ პირობებს. ეს არაერთგზის გამოუთქვამთ საჯაროდ, მათ შორის, საგარეო საქმეთა მინისტრს რადოსლავ სიკორსკის, რომელმაც განაცხადა, რომ “სავიზო მოთხოვნები უნდა გაუქმდეს პარტნიორ სახელმწიფოსთან, თუ ის პასუხობს ნათლად განსაზღვრულ ტექნიკურ კრიტერიუმებს, რადგანაც ეს არის რეფორმის ხარისხის და არა პოლიტიკის საკითხი”⁴.

ამ ანგარიშში წარმოდგენილია პოლონეთში სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების პროცესი. ამ პერიოდში ქვეყანა ცდილობდა ბალანსი დაეცვა ევროკავშირსა და შენგენის სივრცეში გაწევრიანების მოთხოვნებსა და მიგრაციის ნაკადების ცვლილებებზე შესაბამის რეაგირებას შორის, კერძოდ, შრომის ბაზარზე მუშახელის დეფიციტის შესავსებად იმიგრანტთა მზიდვის საჭიროებასა და უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ბინადრობის სტატუსის დარეგულირებას შორის. ის წარმოადგენს ამ სფეროში შიდა პოლიტიკის განვითარებაზე “ევროპიზაციის” ორმაგ გავლენას⁵. ერთი მხრივ, გაწევრიანების რეალური შესაძლებლობა ზრდიდა ამ სფეროში ძალისხმევის გააქტიურებისა და საჭირო რესურსების მობილიზაციის მოტივაციას, რაც, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იმიგრანტთა რაოდენობის სიმცირის გამო აქტუალური სულაც არ იქნებოდა. მეორე მხრივ, საზღვრის და მიგრაციის უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე ყურადღების გამახვილებამ პოლიტიკის განვითარებაში შექმნა დროებითი დისბალანსი და პოლონეთის შენგენის სივრცეში გაწევრიანების დროისთვის მოახდინა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების მარგინალიზაცია, როგორებიცაა უცხო ქვეყნის მუშათა ჩართვა პოლონეთის შრომის ბაზარზე და თანმიმდევრული ინტეგრაციის აქტივობების განხორციელება. სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის განვითარება, ასევე, მიგრანტთა იმ ჯგუფების სტატუსის რეგულირების და ეფექტური ინტეგრაციის ხელშეწყობის საკითხების აქტუალობის ზრდა, რომლებიც ამ დახმარებას საჭიროებენ, მიუთითებს პოლონეთში მიგრაციის კუთ-

⁴ ვარშავის კონფერენციაზე წარმოთქმული სიტყვა, 2001 წლის 28 სექტემბერი.

⁵ უფრო დეტალური მიმოხილვისთვის, თუ რა გავლენა ჰქონდა ევროკავშირში ინტეგრაციას პოლონეთის მიგრაციის პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე, იხილეთ: A. Kicingier, *Between Polish Interests and the EU Influence—Polish Migration Policy Development 1989-2004*, CEFMR 9/2005 Working Paper, Central European Forum for Migration Research: Warsaw 2005; A. Weinart, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003 (Europeanisation of Polish policy towards foreigners 1990-2003)*, Wydawnictwo Naukowe Scholar: Warsaw 2006.

ხით ახალი ეტაპის დაწყებას. თუმცა, ჯერ კიდევ არ არის ნათელი, რამდენად ეფექტიანი და გრძელვადიანი იქნება ეს სხვადასხვა ინიციატივა.

1. კანონმდებლობა, როგორც მიგრაციის კონტროლის ინსტრუმენტი

1.1. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონმდებლობის ცვლილება

პოლონეთმა სამართლის და შინაგან საქმეთა მიმართულებით საკანონმდებლო ცვლილებები ევროპის კომისიის ინიციატივით განახორციელა. ამ უკანასკნელმა განვითარების წლიურ ანგარიშში აღნიშნა, რომ პრიორიტეტულია უცხოელთა სტატუსის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მისი შესაბამისობა ევროკავშირის საკანონმდებლო ჩარჩოსთან. ანგარიშებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ევროკავშირთან შესაბამისი იმ მუხლების მიღებას, რომლებიც მიმართულია უკანონო მიგრაციის, კერძოდ კი, საბუთების არმქონე უცხოელთა დასაქმების წინააღმდეგ და არეგულირებს უცხოელ სტუდენტთა მიღებისა და ოჯახების გაერთიანების საკითხებს.

უწყება, რომელიც კოორდინირებდა საზღვრისა და მიგრაციის კონტროლის საკითხებში პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების ძალისხმევას, იყო შინაგან საქმეთა სამინისტრო⁶; ამ უკანასკნელის ინიციატივით განხორციელდა *acquis communautaire*-სთან ჰარმონიზაციისკენ მიმართული საკანონმდებლო რეფორმები. ამ მიმართულებით გადადგმული უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი იყო 1997 წლის 26 ივნისს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ ახალი კანონის მიღება; იგი შეესაბამებოდა ევროკავშირის მოთხოვნას, ჩამოეყალიბებინათ საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც დეტალურად დაარეგულირებდა პოლონეთში უცხოელთა შესვლის, ყოფნის და გასვლის საკითხებს. ახალი კანონით შეიქმნა სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის საფუძველი სამი მიმართულებით: ევროკავშირში გამოყენებული მნიშვნელოვანი ცნებების განმარტებები, უკანონო მიგრაციასთან ბრძოლის ახალი ინსტრუმენტები და შესაბამისი უწყებათა კომპეტენციები.

უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონით განისაზღვრა ის ჯგუფი, რომლის ქვეყანაში შესვლა, ყოფნა და გასვლა ექვემდებარება კონ-

⁶ შინაგან საქმეთა სამინისტრო – 2011 წლამდე შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის სამინისტრო: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (until 2011 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), <http://www.msw.gov.pl>

ტროლს; ჩამოყალიბდა ამ ჯგუფის მიმართ სახელმწიფო მოხელეების და მომსახურების მიმწოდებელთა მოქმედების საბაზისო ნორმები, გარანტიები და პროცედურები. გამოიცა საპარლამენტო აქტი, რომელშიც ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად საპარლამენტო ბრძანებულებით განისაზღვრა საკანონმდებლო სტანდარტები და სანქციები, დეტალურად გაიწერა შესაბამისი პროცედურების იძულებით გატარების საფუძვლები და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესაძლებლობები.

1.2. სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფისთვის პროცედურების განსაზღვრა

უცხოელად განისაზღვრა პირი, რომელიც არ ფლობს პოლონეთის მოქალაქეობას (შესაბამისად, გამოიყო პირთა ჯგუფისგან, რომელთაც აქვთ პოლონეთის და სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა)⁷. მოგვიანებით, კანონში შესული ცვლილებების შესაბამისად, განისაზღვრა უცხოელთა ორი ჯგუფი, რომელთაც განსხვავებული უფლებები და მოვალეობები მიენიჭათ: (1) ევროკავშირის წევრი ქვეყნების და ევროპის ეკონომიკური სივრცის ქვეყნების მოქალაქეები და (2) მესამე ქვეყნის მოქალაქეები. ამ უკანასკნელი ჯგუფის პირები ექვემდებარებიან ბინადრობის და მუშაობის უფლების მისაღებად განცხადების გაკეთების მოთხოვნას, ასევე, განსაკუთრებულ შემთხვევაში დაკავების და გაძევების შესაძლებლობას. შემდგომი ცვლილებებით კი განისაზღვრა ურთიერთობათა ჩარჩო განსაკუთრებული საჭიროებების და თვისებების მქონე პირთა ჯგუფებისთვის, მათ შორის, იმათთვის, რომლებიც საჭიროებენ დახმარებას: ლტოლვილები, დაცვის სხვა სტატუსის ქვეშ მყოფი პირები, რეპატრიანტები და პოლონური ბარათის მფლობელები⁸.

რიგითი მიგრანტების ცხოვრების პირობების ჩამოყალიბებასთან ერთად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში შესული ცვლილებებით განისაზღვრა იმ უცხოელთა სტატუსის დარეგულირების შესაძლებლობებიც, რომლებიც ვეღარ აკმაყოფილებენ ბინადრობის კანონით მოთხოვნილ პირობებს. ამის აუცილებლობა იმ პირთა საჭიროებების გათვალისწინებით დადგა, რომლებიც ქვეყანაში ლეგალურად შემოვიდნენ, მაგრამ გადააცილეს ვიზით გათვალისწინებულ ვადას ან ვერ შეძლეს ბინადრობის უფლების მიღება. საკმაოდ შჩედულული იყო 2003 და 2007

⁷ მუხლი 2, კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ.

⁸ პოლონეთის ბარათი (*Karta Polaka*) ადასტურებს უცხო ქვეყნის მოქალაქის პოლონურ წარმომავლობას, რომელსაც არ აქვს ქვეყანაში გრძელვადიანი ბინადრობის ნებართვა და არის ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკის მოქალაქე. ბარათი იძლევა დასაქმების, ბიზნეს-საქმიანობის, სწავლის უფლებას, თუ მისი მფლობელი პოლონეთში ყოფნის კანონიერ უფლებას (ვიზას, ნებართვას) მოიპოვებს.

წლებში განხორციელებულ მიგრანტთა ამნისტიის პირველი ორი რაუნდის შედეგები, რადგანაც ამნისტიით მხოლოდ დაახლოებით 4500-მა უკანონო მიგრანტმა ისარგებლა; მათი უმრავლესობა იყო სომხეთის და ვიეტნამის მოქალაქეები. პროგრამის მცირე პოპულარობა მკაცრი პირობებით აიხსნა, რომელთაც ვერ აკმაყოფილებდა უკანონო მიგრანტთა უმრავლესობა: ქვეყანაში ექვსი წლის განმავლობაში ცხოვრების დადასტურებასთან ერთად, პროგრამა სტაბილური შემოსავლის და საცხოვრებელ ადგილზე კანონიერი უფლების დამადასტურებელი საბუთების წარდგენას ითხოვდა. პროგრამამ ვერ შეძლო მიგრანტთა ყველაზე დიდი ჯგუფების – ბელარუსის, რუსეთის და უკრაინის მოქალაქეების მზიდვა (რომლებიც სწრაფი სამუშაოს ძიებაში პოლონეთში შესასვლელად კვლავ მოელვებად იყვნენ იმედოდ რჩებიან).

თავშესაფრის და დაცვის დამატებითი ფორმის მინიჭების საკითხზე დადებითი გავლენა მოახდინა ევროკავშირის წაქეზებით განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა. პოლონეთის ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დაცვის შესახებ კანონის მიხედვით⁹ ქვეყანაში დარჩენის უფლება მიენიჭათ იმ პირებს, რომელთა დეპორტაციაც შეუძლებელია და, ამასთან, არ ექვემდებარებიან ლტოლვილად ცნობის მოთხოვნებს. კერძოდ, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის შესაბამისად, ეს უფლება მიენიჭა იმ პირებს, რომელთა “სიცოცხლე, თავისუფლება ან პირადი უსაფრთხოება არის საფრთხის ქვეშ, და, რომლებიც შეიძლება გახდნენ წამების ან არაჰუმანური მოპყრობის, შეურაცხყოფილი მოქცევის ან დასჯის მსხვერპლი ან შეჩლუღლო სამართლიანი სასამართლოს უფლება.” კანონის ამ ნორმის მიღება უმნიშვნელოვანესი იყო ჩეჩნეთიდან დევნილი მოსახლეობის საჭიროებათა საპასუხოდ, რომლებიც არ ექვემდებარებიან ლტოლვილის სტატუსი მინიჭებას და დოკუმენტების არმქონე მიგრანტებისთვის, რომელთა ვინაობის დადგენაც შეუძლებელია.

1.3 მიგრაციის კონტროლის ინსტრუმენტების დამკვიდრება

1997 წელს დაიწყო უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის საფუძვლიანი გადახედვა. ამ მნიშვნელოვან კანონში თანმიმდევრული ცვლილებების შეტანის შედეგად ისეთ სახელმწიფო უწყებას, როგორიცაა, მაგალითად, საზღვრის დაცვა, მიენიჭა უცხოელთა კანონიერი სტატუსის კონტროლის ეფექტური მექანიზმები. შეზღუდვები დაწესდა პროცედურების ყველა ეტაპზე, დაწყებული ვიზის მიღების და საზღვრის გადაკვეთის

⁹ 2003 წლის 13 ივნისის კანონი პოლონეთის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დაცვის შესახებ.

გართულებული პროცედურებით. კანონმდებლობაში დეტალურად გაიწერა ვიზის განაცხადზე უარის თქმის საფუძვლები, მათ შორის: შეუთავსებლობა განცხადებაში გამოთქმულ შესვლის მიზეზსა და რეალურ მოტივაციას შორის, ქვეყანაში ყოფნის პერიოდში ფინანსური სახსრების უკმარისობა ან საცხოვრებელი ადგილის არქონა. ახალი კანონით კონსულებს და საზღვრის მცველებს მიენიჭათ უცხოელების მიერ წარდგენილი ინფორმაციის გადამოწმების უფლება: მომწვევ მხარესთან ან პოლონეთის სხვა სახელმწიფო უწყებასთან (მაგალითად, ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, პოლიციასთან) უშუალოდ დაკავშირების უფლება.

კანონმდებლობით ჩამოყალიბდა ქვეყნის შიგნით კონტროლის დამატებითი მექანიზმები¹⁰. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში გაიწერა ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები. განაცხადი არ დამაყოფილდება, თუ დადგინდა, რომ განმცხადებელი ვერ აკმაყოფილებს ვერც ერთ სამ ძირითად პირობას. პირველი, განაცხადი უარყოფილი იქნება, თუ ვერ დადასტურდა, რომ განმცხადებელს აქვს საკმარისი და სტაბილური შემოსავლის წყარო, პასუხობს საგადასახადო და სხვა სახაზინო მოთხოვნებს ან აქვს საცხოვრებელი ადგილი (მაგალითად, ბინის ქირავნობის კონტრაქტი). მეორე, განმცხადებლის სახელი არ უნდა ფიქსირდებოდეს არასასურველ პირთა სახელმწიფო მონაცემთა ბაზაში (“WYKAZ”) ან ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვის მქონე პირთა ევროპულ მონაცემთა ბაზაში (შენგენის საინფორმაციო სისტემაში). დაბოლოს, განცხადებაზე უარი გაიცემა, თუ განცხადება შეიცავს ცრუ ინფორმაციას ან დართული აქვს ყალბი დოკუმენტები ან გასაუბრებზე განმცხადებელი ვერ შეძლებს საჭირო ინფორმაციის წარდგენას.

კანონით ასევე დაწესდა უცხოელთა მიერ ქვეყანაში შესვლის და ცხოვრების წესების დარღვევის სანქციები. კერძოდ, ნებართვის გარეშე საზღვრის გადაკვეთა განისაზღვრა დანაშაულოდ, რომელიც ითვალისწინებს დამრღვევის დაცულ ტერიტორიაზე გადაყვანას და გაძევებას (რასაც თან სდევს, სულ მცირე, სამი წლის განმავლობაში შენგენის ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა). კანონში შესული ცვლილებებით გაიზარდა გაძევების საფუძველთა ჩამონათვალიც, მათ შორის, საჭირო ფინანსური რესურსების არარსებობა ან უნებართვო მუშაობა¹¹. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ იძულებით (ბადრაგის თანხლებით) გაძევება მხოლოდ მეორადი ზომია და გამოიყენება მაშინ, როდესაც არსებობს გაქცევის საფრთხე. გაძევების პირველადი ზომია “დატოვების ვალდებულებები”¹² საფუძველზე ქვეყნის ნებაყოფლობით დატოვება, რაც სასიკეთოა როგორც უცხოელისთვის (რომლის გაძევებაც არ ხდება ძალის გამოყენებით),

¹⁰ მუხლი 57, კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ.

¹¹ მუხლი 88, პუნქტი 2.3, კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ.

¹² მუხლი 97, კანონი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ.

ისე საზღვრის დაცვისთვის (რომელიც თავისუფლდება დამატებითი რესურსების გამოყენებისგან). “დატოვების ვალდებულების” შესრულებით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე ვრცელდება მხოლოდ პოლიონეთის ტერიტორიაზე შესვლის ერთწლიანი აკრძალვა და რჩება ევროკავშირის წევრი სხვა ქვეყნის ვიზაზე განაცხადის შეტანის თავისუფლება.

1.4. შესაბამისი ინსტიტუტებისთვის კომპეტენციების განსაზღვრა

1990 წელს გატარებული რეფორმებით გამოიკვეთა ორი მთავარი სახელმწიფო ორგანო, რომელთაც დაევალი პოლიონეთის ტერიტორიაზე შესული და მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეების კონტროლის სფეროში საქმიანობის დაგეგმვა და განხორციელება. სხვადასხვა სტრატეგიული საქმიანობის ზედამხედველობა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დაეკისრა შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის სამინისტროს, ხოლო კონტროლის მექანიზმების ცხოვრებაში გატარება – საზღვრის დაცვას. კოორდინაციის მთავარი როლი დაეკისრა სამინისტროს, რომელიც პასუხისმგებელია შიდა უსაფრთხოებაზე, პოლიციის და საზღვრის დაცვის საქმიანობის ზედამხედველობაზე. მეორე მხრივ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე კონტროლის განხორციელების, ასევე, უკანონო მიგრანტებთან დაკავშირებული საკითხების გამოძიების, რეადმისიის, დაკავების და გაძევების საკითხების გადაჭრა მთლიანად საზღვრის დაცვის კომპეტენცია გახდა. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის მიხედვით განისაზღვრა კონტროლის უწყებების ვალდებულებები, განიმარტა სხვადასხვა პროცედურა, პრინციპი და ინფორმაციის გაცვლის ფორმა, ასევე, თანამშრომლობის საფუძვლები. ქვემოთ წარმოდგენილია უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში და სხვა საკანონმდებლო აქტებში შესაბამისი უწყებებისთვის მინიჭებული ვალდებულებები კონკრეტულ საკითხებთან მიმართებაში.

ბინადრობის ნებართვის გაცემა. განაცხადი კეთდება რეგიონის ხელმძღვანელთან, რომელიც ამოწმებს, რამდენად შეესაბამება განმცხადებელი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში ჩამოთვლილ კრიტერიუმებს. მომსახურების სააგენტოები (საზღვრის დაცვა, პოლიცია, შიდა უსაფრთხოების სააგენტო) გამოთქვამენ საკუთარ ზრს, უქმნის თუ არა განმცხადებელი საფრთხეს ქვეყნის და საზოგადოების უსაფრთხოებას. მართალია, ამ კონსულტაციების შედეგები არ განაპირობებენ გადაწყვეტილებას, მაგრამ მათ მაინც ითვალისწინებენ. განაცხადზე უარი შეიძლება გასაჩივრდეს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დეპარტამენტში, რომელიც განიხილავს საქმეს და სწავლობს ახალ გარემოებებს ან დამატებით დოკუმენტაციას. თუ მეორე ინსტანციაც უარით ისტუმრებს განაცხადს, ის შეიძლება გასაჩივრდეს ადგილობრივ ადმინისტრაციულ სასამართლოში, რომელიც საქმეს წარმოე-

ბაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიიღებს, თუ გამოძღვანდა წინა ორ ინსტანციაში პროცედურული ნორმების დარღვევა.

უკანონო მიგრანტთა დაკავება. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დაკავება მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში დაიშვება¹³. დაკავება მიზანშეწონილია, თუ აუცილებელია პირის იძულებით გაძევება ან გაუქმებულია მისი ბინადრობის ნებართვა (მაგალითად, როდესაც არსებობს დადასტურებული ეჭვი იმისა, რომ უცხოეთის მოქალაქე შეეცდება ხელი შეუშალოს დადგენილების აღსრულებას და გაიქცეს). ის შეიძლება გამოყენებულ იქნეს იმ პირთა წინააღმდეგაც, რომლებიც ცდილობენ ნებართვის გარეშე საზღვრის გადაკვეთას ან საბუთების არმქონე მიგრანტთა მიმართ იმ პერიოდის განმავლობაში, რომელიც აუცილებელია მათი ვინაობის დასადგენად. ამჟამად საზღვრის დაცვა ერთადერთი სახელმწიფო ორგანოა, რომელსაც აქვს მსგავსი დაკავების დაწესებულებები: ორი მოკლევადიანი დაკავების დაწესებულება, ორი გრძელვადიანი დაკავების ცენტრი და ოთხი შერეული დაწესებულება, სადაც ჯაშში შესაძლებელია დაახლოებით ათასი დაკავებული პირის მოთავსება. ყველა დაწესებულება რეგულირდება შიდა წესებით და შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებულებებით, რაც უზრუნველყოფს პროცედურული უფლებების, საცხოვრებელი პირობების დაცვის და ცენტრის ორგანიზების მინიმალურ სტანდარტებს. სამ თვემდე დაკავების გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო. სასამართლო გადაწყვეტილება საჭიროა, ასევე, საზღვრის დაცვის მიერ დაკავების უფლების გასახანგრძლივებლად. უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ნებისმიერი საფუძვლით უცხო მოქალაქის დაკავების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 12 თვეს, რის შემდეგაც დაკავებულს უნდა მიენიჭოს ქვეყანაში დარჩენის უფლება ან მოხდეს მისი გაძევება.

უცხოეთის მოქალაქეთა შესახებ მონაცემებთა ბაზის შენახვა. პოლონეთის სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ უკანონო მიგრანტთა გამოვლენის შესაძლებლობა მთლიანად დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად მიუწვდებიათ ხელი დაინტერესებულ უწყებებს შესაბამის მონაცემთა ბაზაზე. მონაცემთა შეგროვებას და მათზე ხელმისაწვდომობას არეგულირებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონი და პირადი ინფორმაციის დაცვის სხვა საკანონმდებლო ნორმები¹⁴. ზოგადად, უც-

¹³ მიგრანტთა დაკავების საფუძვლები და პირობები დეტალურად არის გაწერილი უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის 101-123 მუხლებში.

¹⁴ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ ინფორმაცია, რომელიც შეიძლება შეგროვდეს და ინახებოდეს ცენტრალურ მონაცემთა ბაზაში, ასევე, სახელმწიფო უწყებების ბაზაზე ხელმისაწვდომობის საკითხები გაწერილია უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის 124-134-ე მუხლებში.

ხო ქვეყნის მოქალაქის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება, შენახვა და ანალიზი დასაშვებია მხოლოდ ამ პირის მიმართ კონკრეტული, ნებადართული პროცედურების განსახორციელებლად. სახელმწიფო უწყებებს კანონით მინიჭებული აქვთ უცხო ქვეყნის მოქალაქის შესახებ შემდეგი პირადი ინფორმაციის შეგროვების, შენახვის და მოთხოვნის უფლება: საცხოვრებელი ადგილი, მოქალაქეობა, ფიზიკური აღწერილობა, განათლება და სამუშაო გამოცდილება. დანაშაულებრივი წარსულის, სასამართლო გადაწყვეტილების და მიმდინარე სამართალწარმოების შესახებ ჩანაწერები გაიცემა გამომძიებლების მიერ. ეს წესები საფუძვლად უდევს სახელმწიფო მონაცემთა ბაზის ფუნქციონირებას, რომელიც ინახება საზღვრის დაცვის სათავე ოფისში (აღრიცხავს საზღვრის გადაკვეთის მონაცემებს), შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის სამინისტროში (აღრიცხავს ბინადრობის ნებართვებს POBYT) და პოლიციაში (AFIS ინახავს თითის ანაბეჭდების მონაცემებს, ხოლო CEPIK აღრიცხავს ავტომანქანების მოძრაობას).

2. ინსტიტუციური საფუძვლის შექმნა

2.1. საზღვრის დაცვის მიგრაციის სამსახურად გარდაქმნა

პოლონეთის საზღვრის დაცვის მიგრაციის მართვის თანამედროვე ორგანოდ გარდაქმნა 1990 წელს დაიწყო, როდესაც მას საზღვრის დაცვის ძალების ფუნქცია დაეკისრა¹⁵. ახალი მომსახურების დაწყებამ მთლიანად შეცვალა საზღვრის დაცვის კონცეფცია და იგი გადაადგილების თავისუფლების პრინციპს, როგორც უმთავრეს სამოქალაქო უფლებას, და საზღვრის გადაკვეთის მსურველთა რაოდენობის რადიკალურ ზრდასთან დაკავშირებულ ახალ საფრთხეებს შეესაბამა. საზღვრის უსაფრთხოების ახალი კონცეფცია აუცილებელი იყო ახალი შესაძლებლობების და გამოწვევების საპასუხოდ.

ახალი კონცეფციით გადაიხედა საზღვრის კონტროლის არეალი, რომელიც მანამდე ალიქმებოდა ვიწრო სასაზღვრო პერიმეტრად და კონტროლდებოდა შეიარაღებული ერთეულების მიერ ადგილობრივების და უცხო ქვეყნის მოქალაქეების თავდასხმების თავიდან ასაცილებლად. საზღვრის მეთვალყურეობის სამხედრო მართვა ეყრდნობოდა (შედარებით ნაკლები გამოცდილების მქონე) სამხედრო შენაერთებს, მავთულხლართების ან სხვა ფორმის ფიზიკური ბარიერების აღმართვას და საზღვრის გასწვრივ მოძრაობის შეზღუდვას. 1989 წლის შემდეგ

¹⁵ 1990 წლის 12 ოქტომბრის კანონი საზღვრის დაცვის შესახებ.

შეუძლებელი გახდა ამ მოდელის შენარჩუნება, რადგანაც საზღვრები იქცა ვაჭრობის, მუშახელის მიგრაციის და პიროვნული კავშირების ჭიმკრად; კონტრაბანდის, ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის და უკანონო მიგრაციის საფრთხეების საპასუხოდ კი აუცილებელი გახდა ახალი მიდგომის განვითარება.

ახალი გამოწვევების საპასუხოდ, საზღვრის დაცვის თანამედროვე მომსახურეობის ორგანოდ გარდაქმნის პროცესი სამი ძირითადი ნაწილისგან შედგებოდა: თანამშრომლების პროფესიული დონის ამაღლება, საგარეო საზღვარზე კონტროლის გაუმჯობესება და ქვეყნის ტერიტორიაზე ბინადრობის ნებართვის კანონიერების კონტროლის ვალდებულების დაკისრება. რეფორმების გატარების ინტენსივობა გაიზარდა ევროკავშირისა და შენგენის სივრცეში გაწევრიანებამდე რამდენიმე წლით ადრე, როდესაც პოლონეთის მიერ ვალდებულებების შესრულებაში მნიშვნელოვანი როლი საზღვრის დაცვამ ითამაშა. წარმატება შესაძლებელი გახდა ხელისუფლებაში თანმიმდევრული რეფორმების გატარების პოლიტიკური ნების არსებობამ, სახელმწიფო სტრატეგიაში ვალდებულებების ნათლად გაწერამ (დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ მესამე თავი) და მათი განხორციელებისთვის შესაბამისი ფინანსების გამოყოფამ.

თანამშრომლების შერჩევა. ამ ფაქტორების ერთობლიობა შესაძლებელი იყო პირველ კომპონენტში – თანამშრომლების პროფესიული დონის ამაღლებაში. პოლონეთის საზღვრის მართვის სისტემის გადახედვისას ევროპის კომისიამ დაადგინა, რომ 2006 წლისთვის საზღვრის დაცვის ყველა თანამშრომელი უნდა ყოფილიყო პროფესიონალი და შემწყდარიყო წვევამდელების მიღება. მოგვიანებით შემუშავებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებზე დაყრდნობით (2000 და 2002 წლის ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სახელმწიფო სტრატეგიები და 2005 წლის შენგენის სივრცეში გაწევრიანების სამოქმედო გეგმა) ჩამოყალიბდა წვევამდელების რაოდენობის შემცირების და პროფესიული კადრების რაოდენობის ზრდის ამბიციური ამოცანები. ცვლილება ითვალისწინებდა თანამშრომელთა რაოდენობის გაზრდას, წვევამდელთა რაოდენობის შემცირებას და სამოქალაქო პირთა წილის გაზრდას. რეფორმის პირველ ეტაპზე ცვლილება შედარებით უმნიშვნელო იყო: 2000 წელს სამხედრო თანამშრომელთა შორის წვევამდელთა წილი დაახლოებით 23%-ს შეადგენდა, მომავალი ორი წლის განმავლობაში კი ეს მაჩვენებელი 17%-ამდე იყო შენარჩუნებული. ცვლილება შესაძლებელი უნდა გამხდარიყო რეფორმის მეორე ეტაპზე, რომელიც 2003–2006 წლებში განხორციელდა: ოთხი წლის განმავლობაში 2200 ოფიცრის დაქირავების პარალელურად, წვევამდელთა რიცხვი სამი წლის განმავლო-

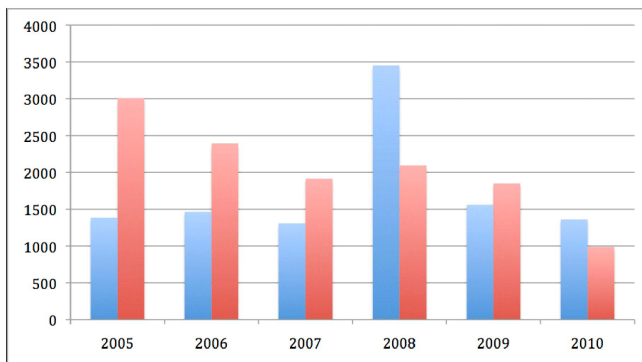
ბაში წლიურად 1100-ით უნდა შემცირებულიყო. ამასთან, უნდა გაზრდილიყო სამოქალაქო თანამშრომელთა წილი და ყოველწლიურად 250 ახალი თანამშრომელი უნდა დაექირავებინათ; საბოლოოდ, მათ რიცხვს 4 300 უნდა შეედგინა, ანუ, დაახლოებით თანამშრომელთა საერთო რაოდენობის ერთი მეოთხედი¹⁶.

საგარეო საზღვარზე კონტროლის გაუმჯობესება. 2007 წლის 21 დეკემბრიდან, შენგენის ხელშეკრულების შესაბამისად, პოლონეთს ჩვეულებრივი კონტროლი გაუქმებული აქვს საზღვრის 1908 კილომეტრიან მონაკვეთზე, მათ შორის, საზღვარზე ჩეხეთის რესპუბლიკასთან, გერმანიასთან, ლიტვასა და სლოვაკეთთან. სასაზღვრო გამშვები პუნქტები შენარჩუნდა და გაძლიერდა სასაზღვრო ზოლის დარჩენილ (1163 კილომეტრიან) მონაკვეთზე ბელარუსთან, რუსეთსა და უკრაინასთან. შიდა საზღვრის გადაკვეთის გამარტივების შედეგად უკანონო მიგრაციის შემთხვევები რომ არ განშირებულიყო, გაიზარდა საგარეო საზღვრის დაცვისკენ მიმართული ძალისხმევა. 1997 წელს მიღებულ იქნა “ქვეყნის საზღვრის დაცვის სისტემაში საზღვრის დაცვის პუნქტების ჩართვის გეგმა”, რომლის ფარგლებშიც 1998-2002 წლებში აშენდა 22 ახალი, ხოლო 2003-2006 წლებში კიდევ 10 სამეთვალყურეო კოშკურა. შედეგად, 2006 წლისთვის უკვე 95 საპატრულო სადგური იყო. ამით სურდათ ევროკავშირის სტანდარტების მიღწევა, რაც ითვალისწინებს ყოველ 20-22 კილომეტრში – თითო სამეთვალყურეო კოშკურას; 1998 წელს ერთი საპატრულო სადგური აკონტროლებდა 43-კილომეტრიან მონაკვეთს¹⁷, რომელიც ახლა უნდა გაენახევრებინათ.

¹⁶ იხ. ცხრილი 1. “საზღვრის დაცვის პროფესიონალიზაციის გეგმა, 2003-2006. მომსახურე პერსონალის დამატება (ახალი თანამშრომლების) და შემცირება (წვევამდებლების)”. წყარო: P. Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Institute of Public Affairs: Warsaw.

¹⁷ P. Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration: Lessons for EU Candidates and Neighbours*, p. 25. Institute of Public Affairs: Warsaw 2007.

ცხრილი 1. საზღვრის დაცვის მიერ აღრიცხული საგარეო (ცისფერი/ღია) და შიდა (წითელი/შუქი) საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთის შემთხვევები



წყარო: საზღვრის დაცვის სტატისტიკა.

ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან ერთად, თანამშრომელთა დასაქმების პოლიტიკაც მიმართული იყო საგარეო საზღვარზე მათი რაოდენობის კონცენტრაციისკენ. მიღებული ზომების ეფექტიანობას ადასტურებს შიდა და გარე საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთის მცდელობათა შედარება. ცხრილ 1-ში ასახულია 2008 წელს განხორციელებულ მნიშვნელოვან ცვლილებებთან შედეგები, კერძოდ, შენგენის რეჟიმის დამკვიდრების პირველი და მომდევნო წლები. 2005 წელს შიდა საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთა საგარეო საზღვართან შედარებით ორჯერ მეტმა ადამიანმა სცადა; 2008 წელს ეს ბალანსი გარე საზღვრისკენ გადაიხარა და საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთის მსურველთა უმეტესობა საგარეო საზღვართან დაფიქსირდა, რომლებიც ცდილობდნენ ევროკავშირის ტერიტორიაზე შეღწევას.

შიდა რეორგანიზაცია. 2001 წელს, ევროკავშირისა და შენგენის სივრცეში გაწევრიანებამდე, მოხდა რეორგანიზაცია საზღვრის დაცვისა, რათა ამ უკანასკნელს შესძლებოდა პოლონეთის ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ბინადრობის და დასაქმების ნებართვის შემოწმება. სათავე ოფისში შეიქმნა გამოძიების დეპარტამენტი, რომელსაც დაევადა უკანონო მიგრაციის, ადამიანებით ვაჭრობის, კონტრაბანდის და უკანონო დასაქმების საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივი ერთეულების საქმიანობის კოორდინაცია. ქვეყნის შიგნით საქმიანობის წარმოების პასუხისმგებლობა საზღვრის დაცვის ნადვისლანსკის (Nadwislanski) განყოფილებას დაეკისრა.

ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ, საზღვრის დაცვის სისტემაში შეიქმნა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა საკითხებზე მომუშავე სპეციალური

დეპარტამენტები. 2006 წლის 1 მაისს საზღვრის დაცვის სათავე ოფისში დაარსდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა განყოფილება, რომლის კომპეტენციაში შევიდა ნებაყოფლობითი დაბრუნების ორგანიზება, რეადმისია და გაძევება, საზღვრის დაცვის ადგილობრივი ხელმძღვანელების გადაწყვეტილებებზე საჩივრების განხილვა და ევროკავშირის და სხვა წევრ ქვეყნებთან თანამშრომლობა. 2007 წლის თებერვალში – შენგენში სრულ ინტეგრაციამდე – საზღვრის დაცვის ყველა ადგილობრივ წარმომადგენლობაში გაიხსნა საგარეო ურთიერთობების დეპარტამენტები¹⁸.

შენგენის ხელშეკრულების ძალაში სრულად შესვლის დროისთვის შინაგან საქმეთა მინისტრის რამდენიმე ბრძანებულებაში დეტალურად გაიწერა საზღვრის დაცვის მიერ უკანონო მიგრანტთა გამოვლინების, გამოძიების და დაკავების კომპეტენციები. 2008 წლის დეკემბერში საზღვრის დაცვის თანამშრომლებს გამოძიების დროს წარსულის მოკვლევის და სახლის ჩხრეკის უფლება მიენიჭათ¹⁹. 2009 წელს აღმასრულებელი რეგულაციებით დეტალურად გაიწერა თანამშრომლების მიერ ბინადრობის და დასაქმების კანონიერების გადამოწმების პირობები²⁰. ახალი ვალდებულებების აღსრულება საკმაოდ ეფექტიანად დაიწყო: 2009 წელს საზღვრის დაცვამ დასაქმების 649 ნებართვა შეამოწმა, 2010 წელს ეს რიცხვი 1537-ამდე გაიზარდა და 2011 წლისთვის შემოწმების მანევრებელი თვითრად ასს უტოლდება²¹.

2.2. უწყებათშორისი თანამშრომლობის მექანიზმების ჩამოყალიბება

ინფორმაციის გაცვლა და მონაცემთა ბაზის ხელმისაწვდომობა. უკანონო მიგრანტთა მოძიების და იდენტიფიცირების მხრივ, პოლონეთის შესაძლებლობების გაძლიერება მნიშვნელოვნად უზრუნველყო უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ცენტრალური რეგისტრაციის – POBYT-ის დაარსებამ. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის 132 მუხლის მიხედვით, მონაცემთა ბაზა რამდენიმე ნაწილისგან შედგება; იგი მოიცავს

¹⁸ ინფორმაცია მოწოდებულია საზღვრის დაცვის მიერ.

¹⁹ შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრის 2008 წლის 23 დეკემბრის ბრძანებულება საზღვრის დაცვის მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა წინააღმდეგ წარმოებული გამოძიების დროს, წარსულის მოკვლევის შესახებ; შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრის 2008 წლის 24 დეკემბრის ბრძანებულება საზღვრის დაცვის მიერ ჩხრეკის ჩატარების წესების შესახებ.

²⁰ შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის ბრძანებულება საზღვრის დაცვის თანამშრომლების მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმების და ბინეს-საქმიანობის კანონიერების შემოწმების პირობების შესახებ; შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრის 2009 წლის 19 ნოემბრის ბრძანებულება პოლონეთის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ბინადრობის უფლების კანონიერების შემოწმების პირობების შესახებ.

²¹ წყარო: საზღვრის დაცვის სტატისტიკა.

უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან დაკავშირებულ თითქმის ყველა პროცედურას. ბაზაში ერთიანდება იფორმაცია ვიზების, ბინადრობის ნებართვის და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის გაცემის შესახებ, ასევე, ისეთი თანდართული დოკუმენტების შესახებ, როგორებიცაა პოლონეთში მოკლევადიანი ვიზის განმცხადებლის მოწვევის წერილი. მონაცემთა ბაზაში ინახება ინფორმაცია იმ პროცედურებსა და გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც უკავშირდება ქვეყანაში შესვლაზე უარის თქმას, ქვეყნის ტერიტორიის დატოვებას და გაძევებას. POBYT-ის მონაცემთა ბაზაზე პასუხისმგებელი ორგანოა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა სამსახური – ლტოლვილთა საქმეებზე გადაწყვეტილების მიღების პირველი ინსტანცია, რომელიც არეგულირებს ლტოლვილის სტატუსის მიჩნევის საკითხთან დაკავშირებულ ყველა პროცედურას.

უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ კანონის მიხედვით, ყველა სახელმწიფო უწყებას, რომელიც ჩართულია უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა კონტროლში, უმუდლოდ მიუწვევიათ ხელი POBYT-ის მონაცემთა ბაზაზე. საზღვრის დაცვის ადგილობრივ ერთეულებს და პოლიციას უფლება აქვთ გადაამოწონ დაკავებული უცხო ქვეყნის მოქალაქის შესახებ ინფორმაცია: დადგინონ მისი ვინაობა ან დაადასტურონ გამოძიების დასრულებისთვის საჭირო ფაქტები. საინფორმაციო სისტემით POBYT-ის მონაცემთა ბაზაში შედის ამ უწყებათა მიერ შიდაუწყებრივ ბაზაში მოძიებული ინფორმაციაც, მათ შორის, საზღვრის დაცვიდან – საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, პოლიციიდან (AFIS) კი თითის ანაბეჭდები. იმან, რომ შესაბამის უწყებებს ხელი მიუწვევიათ მონაცემთა ბაზაზე და გაერთიანდა შიდაუწყებრივ მონაცემთა ბაზები, მნიშვნელოვნად შეამცირა ის დრო, რომელიც საჭიროა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ვინაობის დასადგენად თავმჯდომარის მიწოდების ან გაძევების პროცედურების წარმოებისას²².

საზღვრის დაცვასა და პოლიციას შორის თანამშრომლობა. საზღვრის დაცვასა და პოლიციას შორის თანამშრომლობის და კომუნიკაციის საკითხები დეტალურად გაიწერა 2004 წლის 17 ივნისის ხელშეკრულებაში, რომელსაც ხელი ამ ორი უწყების ხელმძღვანელმა მოაწერა. ხელშეკრულებით დადგინდა მათ შორის თანამშრომლობის ჩარჩო და უწყებების ყველა დონეს დავადა ერთმანეთის დახმარება, მხოლოდ იმ შემთხვევების გამოკლებით, როცა ეს ხელს უშლის მათი ვალდებულებების შესრულებას. ურთიერთდახმარება ყველა დონეზე შეიძლება განხორციელდეს, დაწყებული საპატრულო სადგურებიდან, დამთავრებული გამოძიებისთვის ერთიანი სამუშაო ჯგუფის ჩამოყალიბებით. ხელშეკ-

²² მონაცემთა ბაზაზე დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: P. Kazmierkiewicz, O. Lvova, V. Chumak, *Coordinating Migration Policy in Ukraine: Lesson from Poland*, IPA/ICPS Kyiv 2009

რულება შიდაუწყებრივი მონაცემების, კერძოდ, საზღვრის გადაკვეთის რეგისტრაციის და დანაშაულის მონაცემთა ბაზაში არსებული ინფორმაციის გაცვლასაც ითვალისწინებს. ამასთან, მასში გაწერილია უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან დაკავშირებული დანაშაულების ის შემთხვევები, როდესაც ორივე მხარე ვადადებულია, ერთმანეთს მიაწოდოს ინფორმაცია. ხელშეკრულებით, სისხლის სამართლის დანაშაულის ბრალდებით მიგრანტის დაკავების შემთხვევაში პოლიცია ინფორმაციას აწვდის საზღვრის დაცვას, ხოლო საზღვრის დაცვა, თავის მხრივ, პოლიციას ატყობინებს ყველა იმ შემთხვევის შესახებ, რომელიც უკავშირდება ადამიანებით უკანონო ვაჭრობას, ყაღბი ვიზის ან პასპორტის აღმოჩენას, სახელმწიფო საზღვარზე კონტრაბანდას.

კონტროლის განხორციელება შრომის ინსპექციასთან ერთად. უცხო ქვეყნის მოქალაქის მუშაობის კანონიერების დადგენის კომპეტენცია ორი უწყების – საზღვრის დაცვის და შრომის სახელმწიფო ინსპექციის²³ კომპეტენციაში შედის. ორივე უწყება კონტროლს, საკუთარი შინაგანაწესის შესაბამისად, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ასორციელებს. ისინი ერთმანეთთან სხვადასხვა ფორმით თანამშრომლობენ, აქვთ საერთო ტრენინგები, ცვლიან გამოძიებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, ერთმანეთს აწვდიან შემოწმებულ დოკუმენტებს, ატარებენ ერთიან შემოწმებას²⁴.

საზღვრის დაცვასთან თანამშრომლობას არეგულირებს უწყებათშორისი შეთანხმება²⁵, რომელიც მოიცავს თანამშრომლობას ცენტრალურ დონეზე სათავე ოფისებსა და ადგილობრივ დონეზე უბნის შრომის ინსპექტორებსა და საზღვრის დაცვის ადგილობრივ ერთეულებს შორის. ამასთან, შრომის სახელმწიფო ინსპექციის შინაგანაწესი მოითხოვს საზღვრის დაცვასთან ერთად შემოწმებების ჩატარებას, როცა ის უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მნიშვნელოვან რაოდენობას ეხება. 2008-2010 წლებში ორმა უწყებამ ერთობლივად 467 შემოწმება ჩაატარა, მათ შორის, 329 შემთხვევაზე შრომის სახელმწიფო ინსპექციამ მოითხოვა საზღვრის დაცვის მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქის მუშაობის კანონიერების დადგენა. თავის მხრივ, ინსპექციამ საზღვრის დაცვის მოთხოვნით, ჯამში, 169 შემოწმება განახორციელა²⁶.

²³ <http://www.pip.gov.pl/>

²⁴ ინფორმაცია მოწოდებულია შრომის სახელმწიფო ინსპექციის მიერ.

²⁵ საზღვრის დაცვის ხელმძღვანელსა და უფროს შრომის ინსპექტორს შორის 2008 წლის 18 აპრილის ხელშეკრულება საზღვრის დაცვის და შრომის სახელმწიფო ინსპექციას შორის თანამშრომლობის შესახებ.

²⁶ წყარო: შრომის სახელმწიფო ინსპექცია.

3. სისტემური მიდგომის დამკვიდრება: გამოწვევები და მიღწევები

3.1. პოლონეთის მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების ეტაპები

პოლონეთის სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება აერთიანებს იმ სირთულეებს და შესაძლებლობებს, რომლის წინაშეც შეიძლება ახალი მიგრანტთა ქვეყანა დადგეს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესვლის, ყოფნის, დასაქმების და ინტეგრაციის გარშემო პოლიტიკის ამოცანების, პარამეტრებისა და ინსტრუმენტების განსაზღვრის მცდელობისას. სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება შეიძლება სამ ეტაპად დაიყოს, რაც განსაზღვრა ორმა ნიშანსვეტურმა მოვლენამ: ევროკავშირში და შენგენის სივრცეში გაწევრიანებამ.

პირველი ეტაპი 1997 წელს დაიწყო იმით, რომ მიღებულ იქნა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის პირველი თანამედროვე ვერსია და რამდენიმე საკანონმდებლო ცვლილება, ხოლო ევროკავშირის სამართლებრივ სისტემასთან (*acquis*) ჰარმონიზაციის ფარგლებში გაძლიერდა კონტროლის მექანიზმები. იმ პერიოდში, როცა მიმდინარეობდა ევროკავშირში გაწევრიანების პირობებზე მოლაპარაკებები, ერთი მხრივ, წარმოებდა სპდერების “ევროპიზაციის” და მიგრაციის კონტროლთან, მეშუაა შესვლის შესაღვებებთან დაკავშირებული რეპრესიული ზომების პოლიტიკა, მეორე მხრივ კი, გრძელდებოდა მჭობელი არაევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეების მიმართ შედარებით ღიბერალური საფხო პოლიტიკა. ამ ეტაპზე, კერძოდ, 2004 წლამდე, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიმართ არსებული პოლიტიკა ხასიათდებოდა ფრაგმენტულობით, რამდენიმე ასპექტის განგრძობითობით (ვზა და სამუშაო ბაზრის პოლიტიკა), ახალი ნორმატიული ჩარჩოს ჩამოყალიბებით (*acquis*-ის მიღება) და გარკვეული ელემენტების არარსებობით (ღილი რაოდენობით მიგრანტებისთვის სოციალური ინტეგრაციის პირობები). ზოგადად, კონტროლის გამაცრებით სრულიად გაუფასურდა შეწყნარების მექანიზმები – 2003 წელს პირველად გამოცხადებული ამნისტია უკანონო მიგრანტების მხოლოდ მცირე ნაწილს შეეხო²⁷.

მეორე ეტაპი (2004-2007) შეიძლება ჩაითვალოს გარდამავალ პერიოდად, როდესაც მოხდა იმიგრაციის საჭიროების არსებული მიდგომის გადახედვა. მას შემდეგ, რაც აშკარა გახდა პოლონელი მუშაკების გაღინების მასშტაბები, აქტუალობა დაკარგა 1990-იან წლებში უმუ-

²⁷ განმცხადებელმა უნდა დაადასტუროს, რომ ბოლო 6 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა პოლონეთში, აქვს სტაბილური შემოსავალი და საცხოვრებელი ადგილი (ეს მოთხოვნები შეესაბამება დროებითი ბინადრობის ნებართვის მოთხოვნებს).

შევრობის მაღალი დონის პირობებში გავრცელებულმა არგუმენტმა, რომელიც ეწინააღმდეგებოდა უცხო ქვეყნის მუშაკებისთვის სამუშაო ბაზრის გახსნას. პოლონელი მეწარმეების (კერძოდ, სოფლის მეურნეობის და მშენებლობის ბიზნესის წარმომადგენლების) მოთხოვნების და რამდენიმე სექტორში არსებული ჩავარდნების საპასუხოდ 2006 წლის 30 აგვისტოს შრომის სამინისტრომ გამოსცა ბრძანებულება, რითაც პოლონეთის მეზობელი სახელმწიფოების (ბელარუსი, რუსეთი, უკრაინა) მოქალაქეებს მიანიჭა უფლება, სამუშაო ნებართვის მიუღებლად შეესრულებინათ სასოფლო სამეურნეო სფონური სამუშაოები. ამ პერიოდში პოლონეთის ტერიტორიაზე შესვლა გართულდა: შენგენის წესების შესაბამისად, გადასახადი დაწესდა მოკლევადიან ვიზაზე, რის შედეგადაც საგრძნობლად შემცირდა მოძრაობა პოლონეთის ადმოსავლეთ საზღვართან. გამკაცრდა ქვეყანაში შესვლის და ყოფნის პირობები. გაუმჯობესდა როგორც საზღვართან, ისე ქვეყნის შიგნით კონტროლის მექანიზმები; აშკარა გახდა, რომ საბუთების მოწესრიგების გარეშე ქვეყანაში მცხოვრებ უცხო მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი რჩებოდა არაღლეგალური სტატუსით; ეს კი შეიძლება მათი უფლებების შელახვის საფუძველი გამხდარიყო. 2007 წელს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში შესწორებების და ევროკავშირის სამართალთან ჰარმონიზაციის პროცესის ფარგლებში გამოცხადდა მიგრანტთა მორიგი ამნისტია.

პარალელურად, ევროკავშირის წევრობის ფარგლებში გამოიკვეთა უცხო მოქალაქეთა სხვადასხვა ჯგუფის ინტეგრაციის ზომების მიღების საჭიროება, დაწყებული იმ პირებით, რომლებიც დაცვას საჭიროებენ. რამდენადაც ინტეგრაციის პოლიტიკის არარსებობის პირობებში შესწავლული იყო მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა ინტეგრაციის ევროპული ფონდიდან მიღებული დაფინანსება²⁸, ექსპერტებს და პრაქტიკოსებს სხვადასხვა ჯგუფის საჭიროებათა შესწავლა და პოლიტიკის განვითარების შემდეგ ეტაპზე გადასადგმელი ნაბიჯების გამოკვეთა დაეკისრა. ევროკავშირში გაწევრიანებას კიდევ ერთი დადებით შედეგი მოჰყვა: სამართლებრივი ჩარხის მიმდინარე ჰარმონიზაციის პროცესში გამოაშკარავდა პრაქტიკაში არსებული პრობლემები; ამასთან, გამოიკვეთა მნიშვნელოვანი როლი სამოქალაქო საზოგადოებისა, როგორც მიგრანტებზე მიმართული საქმიანობის აგენტებისა და ამავე დროს როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის სტრატეგიულ მიმართულებათა განსაზღვრისა.

²⁸ 2007 წელს პოლონეთს გადაეცა 1.2 მილიონი ევრო, 2011 წელს – დაახლოებით 2.5 მილიონი ევრო და 2013 წლისთვის გათვალისწინებულია 3.3 მილიონი ევრო. ინტეგრაციის ევროპული ფონდის მიერ დაფინანსებული საქმიანობის შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხილეთ: *Final Reports on Implementation of the Annual Programme (EPI)*, published by the Implementing Authority for European Programmes in Warsaw.

პოლიტიკის განვითარების მიმდინარე ეტაპი 2007 წლის ბოლოდან იწყება, როდესაც პოლონეთი გახდა შენგენის სივრცის სრულყოფილი ანუ წევრი და განახორციელა სამართლის და შიდა საკითხების სფეროში ევროკავშირის *acquis*-სთან პარმონიზაცია. ამ ეტაპზე დასრულდა ევროპული ნორმების და სტანდარტების ასახვა კანონმდებლობაში და სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკაზე ხელისუფლებას, ექსპერტებსა და პრაქტიკოსებს შორის მიმდინარე გრძელვადიანი დებატები. დებატების შედეგად შეიქმნა დეტალური სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტრომ 2011 წლის დასაწყისში სამოქალაქო საზოგადოებას განსახილველად წარუდგინა. დოკუმენტში ასახულია ახლად მიღწეული კონსენსუსი შემდეგ გარემოებასთან დაკავშირებით: მუშახელის საგრძნობი რაოდენობით გადინების პირობებში იმიგრანტებმა შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ რამდენიმე სექტორში წარქმნილი მუშახელის დეფიციტის შესავსებად; გარდა ამისა აუცილებელია მეტი ძალისხმევა პოლონეთში მცხოვრები იმიგრანტების ინტეგრაციის ხელშესაწყობად. 2012 წლის პირველ ნახევარში იმიგრანტთა მორიგი ამნისტიის პროექტის მსვლელობისას და უკრაინის მოქალაქეებისთვის სამუშაო ბაზარზე ხელმისაწვდომობის გამარტივების პროცესში გათვალისწინებული იქნა საწყის ეტაპზე გადადგმული ნაბიჯების გამოცდილება. შენგენის სივრცეში გაწევრიანების შემდეგ, შემცირდა რა მოძრაობა საზღვართან, პოლონეთმა დაიბრუნა ლიდერის ადგილი აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრი სახელმწიფოების, ასევე, ბელარუსის და რუსეთის მოქალაქეებზე გაცემული სხვადასხვა ტიპის ვიზათა რაოდენობით. ამავე დროს, პოლონეთის საზღვრის დაცვა იქცა იმ ფუნქციან ორგანოდ, რომელიც აწარმოებს უკანონო მიგრაციის აღმკვეთ, შიდა და გარე საზღვრების კონტროლს და სხვა სტრუქტურებთან ერთად (მაგ., შრომის ინსპექცია) ამოწმებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების სტატუსის კანონიერებას.

3.2. ევროპული ინტეგრაცია, როგორც კოორდინირებული მიდგომის დამკვიდრების სტიმული

აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრი ქვეყნები თავიანთ ძალისხმევას ტექნიკური შესაძლებლობის გაძლიერებაზე, თანამშრომელთა პროფესიული დონის ამაღლებასა და წესების გაუმჯობესებაზე მიმართავენ. ამის პარალელურად, მათ გადასატარებელი აქვთ სახელმწიფო სტრატეგიის განვითარებისთვის საჭირო რესურსების მოძიების ამოცანა ყველა შესაბამისი ორგანოს მონაწილეობით. ეს პროცესი მოითხოვს ცენტრალურ დონეზე ინსტიტუტების კომპეტენციების და მათი საქმიანობის კონტროლის ფუნქციების მკაფიო გამოიჯვანს, საქმიანობის შესა-

ბამისი ბიუჯეტით უზრუნველყოფას და ცალკეული დეპარტამენტისა და სამსახურისთვის კონკრეტული დავალებების მინიჭებით რეფორმის პროცესის ორგანიზებას. საქართველო ამ ეტაპზე ახორციელებს სახელმწიფო გეგმას, რაც გულისხმობს ყველა ჩართული ორგანოს მუშაობის ორგანიზებას იმ მიზნით, რომ გაიზარდოს საზღვრის და ქვეყნისკენ მიმართული და ქვეყნიდან გამავალი მიგრაციის ტალღების კონტროლის ეფექტიანობა.

საზღვრის ინტეგრალური მართვის სისტემის დაგეგმვასა და განხორციელებაში პოლონეთის, როგორც ამ საკითხის პიონერის, გამოცდილების გაზიარება შეიძლება საკმაოდ ღირებული იყოს საქართველოსთვის. გაწვევრიანებასთან დაკავშირებით, პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების და ფუნდამენტური საკანონმდებლო ცვლილებების (1997 წელს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონის ახალი რედაქციის) მიღების შემდეგ მთავარი ნაბიჯი იყო მიზნის შესაბამისად ყველა პასუხისმგებელი დეპარტამენტის და უწყების საქმიანობის დაგეგმვა. ძალისხმევის კოორდინირება ორ დონეზე მოხდა: სტრატეგიულ დონეზე, რომელიც გულისხმობდა სხვადასხვა სამინისტროს საქმიანობის კოორდინაციას, და უშუალოდ მოქმედების დონეზე, რომელიც უზრუნველყოფდა საზღვრის და მიგრაციის კონტროლთან დაკავშირებული რესურსების ოპტიმალურ გადანაწილებას და საქმიანობის დროის შერჩევას.

საზღვრის და მიგრაციის მართვაში ჩართული ყველა სამინისტროს საქმიანობის კოორდინაცია დაიწყო მინისტრთა კაბინეტის დონეზე. პრემიერ-მინისტრის 1998 წლის 30 ოქტომბრის ბრძანებულებით შეიქმნა სახელმწიფო საზღვრის განვითარების დეპარტამენტთაშორისი ჯგუფი. ამ ინსტრუმენტული ორგანოს მიერ მომზადდა რამდენიმე სტრატეგიული დოკუმენტი, რომლითაც განისაზღვრა სახელმწიფოს საქმიანობის ჩარჩო საზღვრის მართვის სფეროში: სახელმწიფო საზღვრის განვითარების 2000 წლის გეგმა, 2000-2002 წლების სახელმწიფო საზღვრის განვითარების პროგრამა და 2010 წლისთვის სახელმწიფო საზღვრის განვითარების სტრატეგიის დამუშავები/მოლოდინები.

მოქმედების დონეზე მთავარ როლს შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის სამინისტრო ასრულებდა. ის ზედამხედველობას უწევდა საზღვრის მართვაზე უშუალოდ პასუხისმგებელი უწყებების მუშაობას. [ევროკავშირის] წევრობის კანდიდატ სახელმწიფოთა შორის პოლონეთის სამინისტრომ პირველმა განავითარა გეგმა, რომელიც მოგვიანებით ამ სფეროში დაგეგმვის სტანდარტულ ფორმად იქცა. დოკუმენტი *პოლონეთი – ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სტრატეგია* პირველად 1998 წელს გამოიცა და განახლდა 2000 წლის ივნისში. მასში გაიწერა პოლონეთის სახელმწიფოს წინაშე არსებული ყველა ის ამოცანა, რომელიც უნდა შესრულებულიყო იმ დროისთვის, რო-

დესაც პოლონეთის საზღვარი ევროკავშირის გარე საზღვარი გახდებოდა (2002 წლის 31 დეკემბერი).

მცირე დაგვიანების მიუხედავად, დოკუმენტმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა პოლონეთის მიერ სამართლის და შიდა საკითხებზე მოლაპარაკებების წარმატებით დასრულების პროცესზე და უზრუნველყო, რომ საზღვრის უსაფრთხოების საკითხი არ გამხდარიყო ევროკავშირში ინტეგრაციის ხელისშემშემელი ფაქტორი. წარმატება სამმა ფაქტორმა განაპირობა. პირველი, დოკუმენტში ნათლად გაიმიჯნა ვალდებულებები: აღმოიფხვრა გაურკვეველობა იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელი დეპარტამენტი რაზე იყო პასუხისმგებელი და დადგინდა მათი შესრულების ვადები. მეორე, შესასრულებელი ამოცანების მიხედვით, დოკუმენტში გაიწერა საზღვრის ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის საჭირო ფინანსების განაწილება პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს შორის. ის დაეხმარა მთავრობას სახელმწიფო რესურსების მობილიზებასა და იმ სფეროების გამოკვეთაში, სადაც საჭირო იყო საგარეო ფინანსური მხარდაჭერა. დაბოლოს, დოკუმენტში ნათლად გაიწერა პასუხისმგებელი უწყებები და მონიტორინგის მექანიზმები.

3.3. სახელმწიფო მიგრაციის კონცეფციის განვითარება

ინტეგრაციის პროცესის დასრულებამდე პოლონეთში არ ჩამოყალიბებულა სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის სტრატეგიული კონცეფცია. ამის მიზეზი გახლდათ არასასურველი პოლიტიკური გარემო, ინსტიტუციური ჩარჩოს ნაკლოვანებები და სახელმწიფო პოლიტიკაში მიგრაციის გათვალისწინება. საწყის ეტაპზე, როდესაც საზღვრის და მიგრაციის მართვის სფეროში მუშაობის მოტივაციას ევროკავშირში გაწვერიანების სურვილი ქმნიდა, რეფორმები, ძირითადად, უსაფრთხოების საკითხებზე იყო ფოკუსირებული. გაწვერიანების პირობების შესრულებისთვის საკანონმდებლო პარამონიზაციის აუცილებლობამ შეჩლულა მიგრაციის სოციალურ და ეკონომიკურ ასპექტებზე სტრატეგიის განვითარების სივრცე.

ასევე, მიგრაციის საკითხებთან დაკავშირებული ვალდებულებები დანაწილებულია სხვადასხვა ცენტრალურ უწყებას შორის. შინაგან საქმეთა სამინისტრო (2011 წლამდე შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის სამინისტრო) პასუხისმგებელია მიგრაციის მართვასთან დაკავშირებული უსაფრთხოების საკითხების დადგენილებასა და კოორდინაციაზე. სამინისტრო ზედამხედველობას უწევს პოლიციის და საზღვრის დაცვის მუშაობას, რომლებიც აკონტროლებენ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ქვეყანაში შესვლას და ცხოვრებას. ის ზედამხედველობას უწევს, ასევე, ბინადრობის ნებართვის გამცემი ინსტიტუტების – უცხო ქვეყნის მოქა-

ლაქთა დეპარტამენტის და რეგიონული მმართველების მუშაობას. ამავ დროს, პოლონეთის მიგრაციის მართვის სისტემაში ძრეება შრომის და სოციალური პოლიტიკის სამინისტროს როლი, რომელიც პასუხისმგებელია ინტეგრაციის პროგრამების განხორციელებასა და შრომის ბაზარზე მიგრანტთა ჩართვის ხელშეწყობაზე.

დაბოლოს, დეტალური კონკრეტული განვითარება, რომელშიც გაიწე-რებოდა მიგრაციასთან დაკავშირებული ყველა საკითხი, სახელმწიფო პო-ლიტიკაში ნაკლები პრიორიტეტულობის გამო გადაიდო. 2004 წლამდე სახელმწიფო სტრატეგიულ დოკუმენტებში ნაკლები ყურადღება ეთმობო-და მიგრანტების როლს პოლონეთის საზოგადოებასა და ეკონომიკაში. შრომის ბაზრის ხელმისაწვდომობა შეზღუდული რჩებოდა უცხო ქვეყნის იმ მოქალაქეებისთვის, რომლებიც ავსებდნენ კონკრეტულ სექტორში მუ-შახელის ნაკლებლობას. ეს მიდგომა უმუშევრობის მაღალი დონის გა-მომწვევი მისჯების ანალიზს ეყრდნობოდა. პოლონეთის საფიზო პოლი-ტიკა ფოკუსირებული იყო იმაზე, რომ გაემარტივებინა მოკლევადიანი ვი-ზის პირობები დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის მეზობე-ლი ქვეყნების მოქალაქეთა დიდი ნაწილისთვის. მიგრანტთა შერჩეული კატეგორიისთვის სახელმწიფო ინტეგრაციის პროგრამის განხორციელე-ბა მხოლოდ ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ დაიწყო.

სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიაზე მუშაობა პოლონეთის ევრო-კავშირსა და შენგენში გაწევრიანების შემდეგ გააქტიურდა. ის უკავ-შირდებოდა პოლონელი მუშახელის დასავლეთ ევროპაში გადინების ფონზე უცხო ქვეყნის მუშახელზე მოთხოვნის ზრდის გააზრებას. დამა-ტებით მოტივაციას ქმნიდა მიგრანტთა (სომხური და ვიეტნამური) დი-ასპორის წარმოქმნა და ბელარუსის და უკრაინის დასავლეთ რეგიონებ-თან ცირკულარული მიგრაციის სტაბილური გზების ჩამოყალიბება. მე-სამე, ევროკავშირში ინტეგრაციის ფარგლებში პოლონეთის სახელმწი-ფო ინსტიტუტების დღის წესრიგში შემდეგი ახალი საკითხები დადგა: ინტეგრაციის სასურველი მოდელის განვითარება, მიგრანტთა სამოქა-ლაქო მონაწილეობა, ოჯახების გაერთიანება, უცხო ქვეყნის მოქალაქე-ების განსაკუთრებული ჯგუფების და მოქალაქეობის არმქონე პირების დამატებითი დაცვის უზრუნველყოფა და სხვა.

მიგრაციის პოლიტიკის სფეროში ერთიანი სტრატეგიული დოკუ-მენტის განვითარების პროცესში წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო 2007 წლის 14 თებერვალს პრემიერ-მინისტრის აპარატთან საკონსულტაციო ორგანოს – მიგრაციის კომიტეტის – დაარსება, რომელსაც სტრატე-გიის განვითარებასთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაცია და-ეკისრა. კომიტეტს თავმჯდომარეობდა შინაგან საქმეთა და ადმინისტ-რაციის მინისტრი. მის შემადგენლობაში შედიოდნენ სახელმწიფო მიგ-რაციის პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული სამინისტროების და

სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლები²⁹. კომიტეტის პასუხისმგებლობაში სხვა საკითხებთან ერთად სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის ფარგლებში საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმების მიმართულების ანალიზიც შევიდა; ამავე კომიტეტს დაევალა მინისტრთა კაბინეტისთვის წარდგინა პოლიტიკის და სხვადასხვა უწყების კომპეტენციებთან დაკავშირებით სასურველ შესწორებათა შეტანის შესახებ წინადადებები. კომიტეტის ერთ-ერთ სამუშაო ჯგუფს დაეკისრა სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის ჩამოყალიბების ვალდებულება. სამუშაო ჯგუფმა საბოლოო დოკუმენტი რეგულარულ შეხვედრებზე და ექსპერტებთან კონსულტაციებზე დაყრდნობით შექმნა და შემდგომ განსახილდად საჯარო დისკუსიისთვის წარადგინა. 2011 წლის დეკემბრისთვის დოკუმენტთან დაკავშირებით საბოლოო გადაწყვეტილებას პრემიერ-მინისტრი მიიღებს.

დოკუმენტი “პოლონეთის მიგრაციის პოლიტიკა – არსებული ვითარება და სამომავლო საქმიანობა”³⁰ აღწერს სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკის ყველა ქვესფეროს და წარმოადგენს სახელმწიფო საქმიანობის პრიორიტეტებს. ზოგად ანგარიშს თან სდევს სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხანია ყველა ჩართული ინსტიტუტის მიერ შეთანხმებული მოქმედების და მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების ეფექტიანად გადაჭრის უზრუნველყოფა. დოკუმენტში წარმოდგენილია მიგრაციის პოლიტიკის შემდეგი სფეროების დიაგნოზი/შეფასება და რეკომენდაციები: კანონიერი და უკანონო მიგრაცია, მოქალაქეობა და რეპატრიაცია, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დაცვა და ინტეგრაცია. სტრატეგიაში პრიორიტეტულად დასახელებულია უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიღების, ბინადრობის და მუშაობის ნებართვის აღების პროცედურების გამარტივება (დამატებით ქვემოთ იხ. “შრომის ბაზრის გახსნა”) და წარმოადგენს უკანონო მიგრანტთა ამინსტიის წინადადებას (იხ. ქვემოთ). აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტი ყურადღებას ამახვილებს ეფექტიანი ინტეგრაციის პროგრამების საჭიროებაზე, ასევე, იმის აუცილებლობაზე, რომ საზოგადოებამ იცოდეს მიგრანტთა როლი და მათი სპეციფიკური საჭიროებები პოლონურ საზოგადოებაში.

²⁹ კომიტეტის წევრები არიან პრემიერ-მინისტრის აპარატის, შინაგან საქმეთა და აღმინისტრაციის სამინისტროს, შრომის და სოციალური პოლიტიკის სამინისტროს, საგარეო საქმეთა სამინისტროს, ეკონომიკის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს, ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროს, ეროვნული განათლების სამინისტროს და მეცნიერების და უმაღლესი განათლების სამინისტროს წარმომადგენლები. კომიტეტში, ასევე, წარმოდგენილი არიან შემდეგი უწყებების ხელმძღვანელები: სახლგრის დაცვა, პოლიცია, შიდა უსაფრთხოების სააგენტო, ცენტრალური სტატისტიკის დეპარტამენტი და უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დეპარტამენტი.

³⁰ იხილეთ: *Polityka migracyjna Polski—stan obecny i postulowane dzialania*, <http://emn.gov.pl/download.php?s=75&id=12409>

3.4. მიმდინარე პრობლემების გადაწყვეტა

მას მერე, რაც ევროკავშირში გაწევრიანდა, პოლონეთი გამოდგებით ეძებს პასუხს ახალ მიგრაციულ გამოწვევებზე: ინარჩუნებს აღმოსავლელ მეზობლებისთვის ქვეყანაში შესვლის გამარტივებულ პირობებს, ავსებს ფართომასშტაბიანი ეკონომიკური ემიგრაციით შრომით ბაზარზე შექმნილ დეფიციტს და მიგრაციული ამნისტიის ფართო მოდელით არეგულირებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა სტატუსს. მართალია, პრობლემების გადაწყვეტის ეს მცდელობები წარმოადგენს ადრეული ძალისხმევის გაგრძელებას (რომლებიც წარმოდგენილია 3.1. ქვეთავში), ისინი შეესაბამებიან ახალ პოლიტიკასაც. შესაბამისად, ახალი მოდელები ნაწილია სახელმწიფო პოლიტიკისა, რომელიც ევროკავშირის სამართლებრივ ჩარჩოს (*acquis*) ეყრდნობა; ბუნდოვანებას ადგილი არ აქვს არც სავიზო რეჟიმთან მიმართებაში, სადაც პოლონეთი ასორციელებს შენგენის ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებს, და არც რეგულაციებთან დაკავშირებით, სადაც პოლონეთი ევროკავშირის ნორმების შესაბამისად მოქმედებს და საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების პრინციპებით ზღუდავს საკანონმდებლო თავისუფლებას.

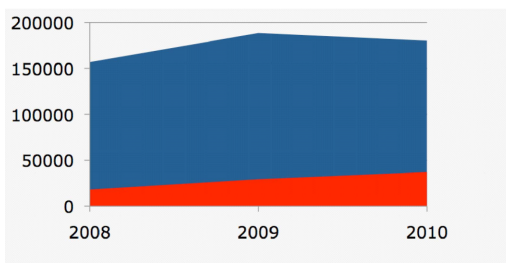
არსებული სავიზო პოლიტიკა. პოლონეთი სავიზო პოლიტიკის მიმართულებაში აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრ ქვეყნებთან და რუსეთთან მოქალაქეების შესვლის გამარტივებულ პროცედურებს ინარჩუნებს, რაც, ერთი მხრივ, დიდი ოდენობით გაცემულ ვიზებსა და, მეორე მხრივ, ამ რეგიონში საკონსულო სამსახურების სიმრავლეში გამოიხატება. პოლონეთის საკონსულოების მიერ ამ ქვეყნებში გაცემული ვიზების რაოდენობა 2009 წლის 789017-იდან – 2010 წელს 895545-ამდე გაიზარდა (ზრდის მაჩვენებელმა დაახლოებით 14% შეადგინა). პოლონეთის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ცნობით, ევროკავშირის მასშტაბით უკრაინის მოქალაქეების განცხადებებზე უარის წილმა (რომელიც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია) 2.9% შეადგინა. გაცემული ვიზების შესახებ მონაცემები მიუთითებს, რომ გეოგრაფიულად მათი გადანაწილება კონცენტრირებულია პოლონეთის მეზობელ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრ ქვეყნებზე – ვიზების 90% გაიცა უკრაინის (452 532), ბელარუსის (202 157) და რუსეთის (158 345) მოქალაქეებზე³¹. მიუხედავად იმისა, რომ გაცემული ვიზების მიხედვით პირველი სამი საკონსულო სამსახური პოლონეთის საზღვრიდან 100 კილომეტრში მდებარეობს – ლვოვში, ლუცკში და კალინინგრადში – პოლონეთი ცდილობს ვიზა ხელმისაწვდომი გახადოს უფრო შორეული რე-

³¹ *Raport polskiej służby konsularnej za 2010 rok* [პოლონეთის საკონსულო სამსახურის ანგარიში, საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკონსულო დეპარტამენტი, ვარშავა].

გიონების მცხოვრებთათვისაც. ევროკავშირში გაწევრიანების დროისთვის უკრაინაში არსებული საკონსულოები (ხუთი საკონსულო) ყველაზე დიდი დატვირთვით მუშაობდნენ. ეს ტენდენცია კვლავ გრძელდება და მათმა რაოდენობამ რვას მიაღწია (2011 წელს). უკრაინის საზღვართან მოძრაობის ინტენსიურობის ზრდასთან ერთად, პოლონეთი აპირებს 14 სავიზო ცენტრის გახსნას (აქედან ექვსი იმ ადგილებში, სადაც არაა პოლონეთის საკონსულო).

შრომის ბაზრის გახსნა. 2006 წლიდან ევროკავშირის არაწევრი რამდენიმე ქვეყნის მოქალაქეებისთვის გამარტივდა შრომის ბაზარზე შესვლა. შრომის და სოციალური პოლიტიკის სამინისტროს სამი ბრძანებულების მიხედვით მოიხსნა შრომის ნებართვაზე განაცხადის გაკეთების საჭიროება და ის დამსაქმებლის დეკლარაციის სისტემით შეიცვალა. ახალი წესი ძალაში 2006 წლის 30 აგვისტოს შევიდა და ბელარუსის, რუსეთის და უკრაინის მხოლოდ იმ მოქალაქეებს შეეხო, რომლებიც დაინტერესებული იყვნენ, ყოველი ექვსი თვის განმავლობაში, მაქსიმუმ, სამი თვით სასოფლო-სამეურნეო სეზონური სამუშაო შეესრულებინათ. 2009 წლის ორი თებერვლიდან ეს მოდელი – *მობილობა პარტნიორობისთვის* – ორ წევრ სახელმწიფოზე – საქართველოსა და მოლდოვაზეც – გავრცელდა; ამ ქვეყნის მოქალაქეებს ერთი წლის განმავლობაში ექვსი თვით მუშაობის უფლება მიეცათ. დაბოლოს, უკანასკნელი შესწორება (2011 წლის 20 ივლისი) სეზონური სამუშაოს პერიოდში სამსახურის შეცვლის შესაძლებლობას იძლევა. ეს გამარტივებული მოდელი შრომის ნებართვასთან შედარებით უფრო პოპულარულია და ხშირად გამოიყენება უცხო ქვეყნის მუშაუთა მიერ, რაც აშკარად ჩანს ცხრილ 2-ში. 2010 წელს, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე დაახლოებით 180 ათასი დეკლარაცია შეივსო (მათ შორის გამოყენებული იყო 70%), გაცემული შრომის ნებართვის რაოდენობამ კი მხოლოდ 37 ათასი შეადგინა.

ცხრილი 2. უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დასაქმება დამსაქმებლის დეკლარაციით (ლუარჯი/შუქი) და შრომის ნებართვით (წითელი/ღია), 2008-2010 წწ.



მოავრობამ აღიარა შრომის ბაზარზე სხვა კატეგორიის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის შესვლის გამარტივება. დამსაქმებელთა და განმცხადებელთა კომენტარებზე დაყრდნობით შემუშავდა შრომის ნებართვის მიღების პროცედურების გამარტივების რამდენიმე წინადადება და, შესაბამისად, გაიზარდა კანონიერი დასაქმების სისტემის გამჭვირვალობა. 2011 წლის 16 აგვისტოს მინისტრთა კაბინეტმა დაამტკიცა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ ახალი კანონპროექტი, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი ხდება: (1) მუშაობის და ბინადრობის ნებართვაზე ერთი განცხადების გაკეთება, (2) უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ (და არა დამსაქმებლის მიერ) მუშაობასთან ერთად ბინადრობის ნებართვაზე განაცხადის გაკეთება, (3) მუშაობის ნებართვის ფარგლებში დამსაქმებლის შეკვლა, (4) სამსახურის დაკარგვის შემდეგ პოლონეთში ერთი თვის განმავლობაში დარჩენა. უფრო მეტიც, კანონპროექტი ითვალისწინებს ევროკავშირის “ლურჯი ბარათის” რეგულაციების დანერგვას და კვალიფიცირებული მუშახელის სპეციალური საჭიროებების მიხედვით დროებითი ბინადრობის ნებართვის გაცემას.

მიგრანტთა ამნისტია. 2011 წლის 28 ივლისს პარლამენტმა მიიღო კანონი, რომლის მიხედვითაც უკანონო მიგრანტებს პოლონეთში ლეგალურად დარჩენის შესაძლებლობა მიეცათ³². რადგან ადრე მიღებულ მსგავს ზომებს (ეს მოდელი პოლონეთში მცხოვრები უკანონო მიგრანტების მხოლოდ 10%-მა გამოიყენა)³³ სასურველი შედეგი არ მოჰყოლია, შესუსტდა პროგრამაში მონაწილეობის კრიტერიუმები. წინა მოდელებისგან განსხვავებით, ეს უკანასკნელი არ ითხოვს საცხოვრებელი ადგილის ქონის და სტაბილური შემოსავლის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენას. ამნისტია ყველა იმ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს ეხება, რომელიც ქვეყანაში უკანასკნელი ოთხი წლის განმავლობაში ცხოვრობდა, ლტოლვილის სტატუსის მიღების პროცესშია ან ქვეყანაში უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში ცხოვრების შემდეგ გაძევებას ექვემდებარება. ეს მოდელი ექვსი თვის განმავლობაში იმოქმედებს (2012 წლის იანვარ-ივნისში) და შესაბამის მიგრანტებს ორი წლით ბინადრობის ნებართვას მისცემს.

³² 2011 წლის 28 ივლისის კანონი პოლონეთის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ნაწილის ლეგალიზაციის შესახებ; უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში შესწორების შესახებ და პოლონეთის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის დაცვის უზრუნველყოფის შესახებ.

³³ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დეპარტამენტის მიხედვით, პოლონეთში მცხოვრებ უკანონო მიგრანტთა რაოდენობა 50 ათასიდან და 70 ათასამდე ადამიანს შორის მერყეობს.

დასკვნები და გაკვეთილები აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრი ქვეყნებისთვის

პოლონეთი მზად არის დაეხმაროს აღმოსავლეთის პარტნიორებს, რათა მათ იმიგრაციასთან და მიგრაციის ტრანზიტთან დაკავშირებული ახალი გამოწვევების საპასუხოდ მდგრადი ინსტრუმენტები განავითარონ. ღირებულია თავად ქვეყნის გამოცდილება, რომელიც ევროკავშირსა და შენგენის სივრცეში გაწევრიანების შემდეგ ემიგრაციის წყარო ქვეყნიდან ევროკავშირის მიგრაციის საკონტროლო სისტემის მნიშვნელოვან ნაწილად იქცა. ამ გარდაქმნის მიღწევა შესაძლებელი გახდა, ერთი მხრივ, ტექნიკური სტანდარტების შემოღებით, საზღვრის და მიგრაციის კონტროლის გაუმჯობესებით და, მეორე მხრივ, სტრატეგიული დაგეგმვით, უწყებათშორისი კოორდინაციით და საკანონმდებლო ჩარჩოს განვითარებით.

მიმდინარე ინტეგრაციის პროცესს მნიშვნელოვნად აჩქარებდა პოლონეთის მთავრობის ევროკავშირსა და შენგენის სივრცეში გაწევრიანების სურვილი. იგი საჭიროებდა რეფორმების ეტაპებად დაყოფას, გაზომვადი ამოცანების დასახვას და ჩართული ინსტიტუტების ვალდებულებების და რესურსების განსაზღვრას. შესაბამისად, 1998 წელს შეიქმნა საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგია; ამას მოჰყვა სხვა სტრატეგიული დოკუმენტები, რომლებშიც გაიწერა საზღვრის და მიგრაციის კონტროლის საქმიანობის კოორდინაცია (შენგენის სამოქმედო გეგმა). ჩართული ინსტიტუტების უნარების განვითარების კიდევ ერთი ნაწილი იყო უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში, კერძოდ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ქვეყანაში შესვლის, ყოფნის და დატოვების მარეგულირებელ ნორმებში ცვლილებების შეტანა. საკანონმდებლო ცვლილებებით საზღვრის დაცვა და სხვა სამთავრობო უწყებები (საკონსულოები და შრომის ინსპექცია) კონტროლის ახალი მექანიზმებით აღიჭურვა. ახალი მექანიზმები მოიცავდა: ვიზის განმცხადებლის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების და ინფორმაციის გადამოწმების მეთოდებს, ვიზის განაცხადზე და ქვეყანაში შესვლაზე უარის თქმის, ასევე, ქვეყნიდან გაძევების საფუძვლების დეტალურ ჩამონათვალს.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლონეთის სახელმწიფო ინსტიტუტების ტექნიკური და სამუშაო შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, საკმაოდ ნელა მიმდინარეობდა მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების პროცესი. პოლიტიკის დღის წესრიგში დომინირებდა უსაფრთხოების საკითხები და ყურადღება მახვილდებოდა ქვეყანაში შესვლის შეზღუდვის, ბინადრობის და მუშაობის ნებართვის კონტროლის მექანიზმების განვითარებაზე. თუმცა, ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ პო-

ღონეთში არსებული მიგრაციის ბალანსი შეიცვალა და დიდი რაოდენობით პოლონელი მუშახელის დასაველო ევროპაში გადინების ფონზე გაჩნდა საჭიროება უცხო ქვეყნის მუშახელის მოზიდვისა. ასევე, მიგრაციის კანონმდებლობის მორიგი გადახედვის შედეგად გაიზარდა მიგრანტების ლეგალური სტატუსის დასადგენად საჭირო კრიტერიუმების რაოდენობა შესაბამისად, გაიზარდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ნაწილის არალეგალის სტატუსის მინიჭების შესაძლებლობა.

შენგენში გაწევრიანების შემდეგ, პოლონეთი შეეცადა კონტროლის მოთხოვნა ისეთ საჭიროებებთან შეეთავსებინა, როგორებიცაა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების პოლონეთის ტერიტორიაზე და შრომის ბაზარზე შესვლის გამარტივება და მათი სოციალური ინტეგრაცია. ამ ამოცანის მიღწევისკენ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო მიგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიის განვითარება, რომელშიც გაიწერა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების პოლონეთში ყოფნის ყველა ასპექტი და წარმოადგინა საკანონმდებლო და ინსტიტუტური ცვლილებების ახალი წინადადებები. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ კანონში დაგეგმილი ცვლილებებით უნდა გამარტივდეს ბინადრობის და მუშაობის ნებართვის მიღების პროცედურები, ასევე, გაფართოვდეს მიგრანტთა სტატუსის რეგულირების მოდელი, რომელიც 2012 წლის პირველ ნახევარში მიგრანტთა მნიშვნელოვან ნაწილს უნდა შეეხოს. 2006 წლიდან პოლონეთში სქონური დასაქმების შესაძლებლობა თანმიმდევრულად გავრცელდა აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრი ქვეყნების მოქალაქეებზე. დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის წევრ ქვეყნებში საკონსულოების ქსელის გაფართოებამ ხელი უნდა შეუწყოს ვიზაზე მეტ ხელმისაწვდომობას: 2010 წელს მხოლოდ რუსეთის, ბელარუსის და უკრაინის მოქალაქეებზე პოლონეთის საკონსულოების მიერ გაცემული ვიზების რაოდენობამ 800 ათასს გადააჭარბა.

პოლონეთი წარმოადგენს იმ ქვეყნის კარგ მაგალითს, რომელიც ცდილობს სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკაში ოპტიმალური გადაწყვეტილებები მიიღოს, დაბალანსოს უსაფრთხოების მოთხოვნები და შრომის ბაზარი, ასევე, საზოგადოების საჭიროებები. მისი გამოცდილება მიუთითებს, რამდენად მნიშვნელოვანია გრძელვადიანი სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკაში საკანონმდებლო და ინსტიტუტური მდგრადობის უზრუნველყოფა. ევროკავშირში და შენგენში გაწევრიანებამ შექმნა ეს მდგრადობა, დააზუსტა ჩართული ინსტიტუტების კომპეტენციები, განავითარა უწყებათშორისი თანამშრომლობის მექანიზმები და შექმნა მიგრაციის კონტროლისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტები. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან დაკავშირებული საკითხების განხორციელების სფეროში სახელმწიფო ინსტიტუტების უნარების განვითარებამ, ხელი შეუწყო სახელმწიფო მიგრაციის პოლიტიკაში პრიორიტეტების განსაზღ-

ვრას. 2011 წლის ბოლოს მიგრაციის სტრატეგიის დოკუმენტი პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილების მოლოდინშია. დამტკიცების შემთხვევაში, ის გახდება ფართომასშტაბიანი პოლიტიკის მიმართულებების საფუძველი ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისათვის შრომის ბაზარზე ხელმისაწვდომობა, განათლება, სოციალური პოლიტიკა და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა სფეროებში მათი მონაწილეობა.

თამარ პატარაია

მიგრაციის პოლიტიკის განვითარება საქართველოში

შესავალი

მიგრაციის მართვა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ, ეკონომიკურ თუ დემოგრაფიულ განვითარებაზე, ასევე, საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტების ჩამოყალიბებაზე. აღნიშნული საკითხი მეტი სიცხადით მას შემდეგ დადგა საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკის დღის წესრიგში, რაც დასავლეთის განვითარებულმა ქვეყნებმა, კერძოდ კი, ევროკავშირმა და შეერთებულმა შტატებმა, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა (გაეროს განვითარების პროგრამა, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია) აქტიურად დაიწყეს ამ სფეროში საქართველოსთან თანამშრომლობა. მაგალითად, 2006 წელს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მომზადდა ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა, რომელშიც მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო საქართველოში მიგრაციის მართვის ეფექტური მექანიზმების განვითარებას და მიგრაციის მართვის სფეროში ევროპაში აღიარებული პრინციპების ჩამოყალიბებას. კერძოდ, სამოქმედო გეგმაში განისაზღვრა მიგრაციის საკითხებთან დაკავშირებული კონკრეტული პრიორიტეტები, რამაც ხელი შეუწყო მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკის განვითარებას, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებების და ვალდებულებების დაცვას, დროებითი მიგრანტების, საზოგადოების აქტიური წევრობის პოტენციის მქონე პირების ინტეგრაციას, ლტოლვილთა დაცვის პრინციპების პატივისცემას და სხვა. სამოქმედო გეგმაში გაწერილი საქმიანობა მიზნად ისახავდა ადამიანებით უკანანო ვაჭრობის, ასევე, მიგრანტთა უკანონო გადაყვანის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო უნარების გაძლიერებას.

ამჟამად საქართველოს არ აქვს მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც სათანადოდ უზარუნებდა მიგრაციასთან დაკავშირებულ საჭიროებებს და მოთხოვნებს. ევროკავშირთან თანამშრომლობის ჩარჩო შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოში მიგრაციის სფეროში კონკრეტული

საქმიანობის განხორციელებისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი მიგრაციის სტრატეგიის ჩამოყალიბების შესაძლებლობად. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ მიგრაციის პოლიტიკა მძნად უნდა ისახავდეს პოლიტიკური და სოციალური პროგრამების გაუმჯობესებით ქვეყნიდან ემიგრაციის პროცესის შესუსტებას, სიღარიბის დაძლევისა და მდგრად განვითარებაში მიგრანტების წვლილის ზრდას. ამასთან, ის უნდა პასუხობდეს უკანონო მიგრაციის, კერძოდ კი, ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის და მიგრანტების უკანონო მიმოსვლის აკრძალვის მოთხოვნებს.

მიმდინარე ანგარიში მიმოიხილავს საქართველოში მიგრაციის მდგომარეობას და აფასებს ამ სფეროში ქვეყნის საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ განვითარებას. ანგარიში ხუთი ნაწილისგან შედგება. პირველ ნაწილში წარმოდგენილია საქართველოს გეოპოლიტიკური მდებარეობა და მისი გავლენა მიგრაციის ტენდენციებზე როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის მეზობელ სახელმწიფოებში. ამავე ნაწილში აღწერილია, თუ რა გავლენა აქვს რეგიონის არასტაბილურ პოლიტიკურ გარემოს და ეკონომიკური განვითარების დონეს ქვეყნისკენ და ქვეყნიდან მიმართულ მიგრაციის ნაკადებზე. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საქართველოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის გააქტიურებით საქართველოს ხელისუფლებამ შეიძლება ხელსაყრელი პირობები შექმნას საიმისოდ, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტებმა უფრო ეფექტიანად მართონ მიგრაციის ნაკადები.

ანგარიშის მეორე ნაწილში წარმოდგენილია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის ძალისხმევა, რომელიც სხვა პრიორიტეტულ საკითხებთან ერთად მიზნად ისახავს საქართველოსთან და მის მეზობლებთან მიგრაციის საკითხებზე თანამშრომლობის გააქტიურებას. კერძოდ, თანამშრომლობა ეხება იმ საქმიანობას, რომელიც ხელს უწყობს პარტნიორ ქვეყნებში უკანონო მიგრაციის პრევენციას, ეროვნული მიგრაციის პოლიტიკის ჩამოყალიბებას, ეხმარება ამ ქვეყნებს თავიანთი საზღვრების კარგად მართვაში და უკანონო მიგრანტების დაბრუნებისა და რეადმისიის საკითხებში. ანგარიშის მოცემულ ნაწილში აღნიშნულია, რომ წარმატებული თანამშრომლობის შემთხვევაში ევროკავშირი პარტნიორ ქვეყნებს სთავაზობს ახალ ინიციატივებს, მათ შორის – სავაჭრო პოლიტიკის და მოქალაქეების გადაადგილების გამარტივებას; ეს დიდი სტიმულია საქართველოსთვის, რათა მან განაგრძოს მიგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ევროკავშირთან შეთანხმებული გეგმის მიხედვით რეფორმების განხორციელება.

მესამე ნაწილში საქართველოს მიგრაციის კანონმდებლობა განხილულია საერთაშორისო ნორმებთან და სტანდარტებთან მიმართებაში. აქვე აღნიშნულია, რომ თანმიმდევრული პოლიტიკის არარსებობის პი-

რობებში – როგორც ეს საქართველოშია – ძალიან მნიშვნელოვანია გამართული კანონმდებლობის ქონა; ეს შესაძლებელს გახდის მიგრაციის ნაკადების სწორად მართვას და ევროკავშირის მოთხოვნების დამაკმაყოფილებას. ასევე, საკანონმდებლო გარემოს შეფასებიდან გამომდინარეობს, რომ საქართველოს წინაშე არსებული მრავალი მიგრაციული გამოწვევა უფრო კომპლექსურ მდგომარეობას საჭიროებს. კერძოდ, უახლოეს მომავალში სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის მიღება შექმნის მიგრაციის შესახებ კანონმდებლობის შემდგომი განვითარების კარგ საფუძველს.

წარმოდგენილი ანგარიშის მეოთხე ნაწილში აღწერილია საქართველოში მიგრაციის მართვის პროცესში არსებული ძირითადი გამოწვევები. მასში ყურადღება გამახვილებულია საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის განვითარების საჭიროებაზე, როგორც ეს ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმით არის განსაზღვრული. უწყებათშორისი საკოორდინაციო ორგანოს – მიგრაციის სახელმწიფო კომისიის – დაარსება სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის განვითარებისკენ წინ გადადგმულ ნაბიჯად ითვლება; ამან უნდა გააუმჯობესოს საქართველოს შესაძლებლობა, უნარიანად მართოს მიგრაცია და ხელი შეუწყოს სხვადასხვა სახელმწიფო სააგენტოს შორის თანამშრომლობასა და კოორდინაციას. ასეთი თანამშრომლობა აუცილებელია იმ ინსტიტუტებს შორის, რომლებიც მუშაობენ ეკონომიკის, შრომის, სოციალური, ჯანდაცვის, განათლების, საგარეო და შინაგან საქმეთა უსაფრთხოების საკითხებზე. ევროკავშირის სამჭობრო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმის მიღების, განსაკუთრებით კი, ვიზების გამარტივებისა (ფასილიტაციის) და რეადმისიის ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ¹ მნიშვნელოვნად შეიცვალა ამ ინსტიტუტების მოვალეობები და პასუხისმგებლობები, თუმცა რეფორმები ჯერ კიდევ არ დასრულებულა; ამიტომ ნაადრევია საუბარი საქართველოში არსებული მიგრაციის მართვის პრინციპებზე. დღეს ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც მიგრაციის სფეროში საქართველოს ხელისუფლების დღის წესრიგში დგას, ეროვნული მიგრაციის პოლიტიკის ჩამოყალიბებაა.

1. მიგრაციის ტენდენციები საქართველოში

საქართველო, მიგრაციის მართვის თვალსაზრისით, შეიძლება განვიხილოთ როგორც მიგრაციის წყარო, სატრანზიტო და დანიშნულების

¹ ორივე ხელშეკრულება ძალაში 2011 წლის 1 მარტს შევიდა.

ქვეყანად. გეოპოლიტიკური მდებარეობა საქართველოს საშუალებას აძლევს შეასრულოს ევროპასა და აზიას შორის სატრანზიტო ფუნქცია და დაკავშიროს ორი კონტინენტის ენერგო- და სატრანსპორტო სისტემები. ამავდროულად, აღნიშნული შესაძლებლობები გლობალურ მიგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებულ რისკებს წარმოაჩენს, რომლებიც, თავის მხრივ, ერთი-ორად იზრდება სამხრეთ კავკასიის რეგიონში არსებული არასტაბილური გარემოს წყალობით.

1990-იანი წლებიდან რეგიონში სამი გადაუწყვეტელი კონფლიქტი არსებობს; ეს აფერხებს ქვეყნებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობისა და საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარებას. სამხრეთ კავკასიის სამივე ქვეყანას: აზერბაიჯანს, საქართველოს და სომხეთს დაძაბული და მტრული ურთიერთობები აქვთ მეზობლებთან. კერძოდ, დიპლომატიური უთიერთობები გაწყვეტილია და სატრანსპორტო კომუნიკაციები გართულებულია სომხეთსა და აზერბაიჯანს, სომხეთსა და თურქეთს, ხოლო 2008 წლის ომის შემდეგ საქართველოსა და რუსეთს შორის. ამასთან, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების სზღვრები მათ მეზობლებთან ბოლომდე არ არის დემარკირებული.

სამხრეთ კავკასიაში მშვიდობის უზრუნველყოფის პროცესში ჩართულ მნიშვნელოვან საერთაშორისო აქტორებს ერთმანეთისაგან განსხვავებული პოზიციები აქვთ კონფლიქტების მენეჯმენტის, რეგიონული უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფის საკითხების მიმართ. ეს განსხვავებები უარყოფითად მოქმედებს და უახლოეს მომავალში კვლავ იმოქმედებს კონფლიქტების დარეგულირების პერსპექტივაზე. ამიტომ, სამხრეთ კავკასიაში კვლავაც ნარჩუნდება სამხედრო დესტაბილიზაციის საფრთხე, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ლტოლვილებისა და იძულებით ადგილნაცვალ პირთა რაოდენობის ზრდა. არსებული მდგომარეობა უარყოფითად მოქმედებს რეგიონის ქვეყნების ეკონომიკური განვითარების პოტენციალზეც.

არსებული გეოპოლიტიკური რეალობა საქართველოს ხელისუფლებისაგან მოითხოვს აქტიური ზომების მიღებას – თანამედროვე საერთაშორისო მოთხოვნებთან შესაბამისი მიგრაციის პოლიტიკისა და მიგრაციის ეფექტიანი მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას. ბოლო წლებში საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, ევროკავშირთან, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან, აშშ-სა და სხვა განვითარებულ ქვეყნებთან თანამშრომლობის გაღრმავება ხელს უწყობს ქვეყანაში ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას. ეს თანამშრომლობა ხელს უწყობს მიგრაციის პოლიტიკის და მართვის სისტემის გაუმჯობესებასაც.

საქართველო, როგორც მიგრაციის წყარო ქვეყანა. როდესაც გეოპოლიტიკური გარემო, ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებული საფ-

როსხეები და არასტაბილურობა, ასევე, ეკონომიკის შეზღუდული შესაძლებლობა – შექმნას სამუშაო ადგილები – საქართველოს მიგრაციული ნაკადების წყარო ქვეყანად წარმოადგენს. ამასთან, ის ხდება სხვადასხვა ტიპის მიგრანტების, მათ შორის, უკანონო და ტრანზიტული მიგრანტების სამიხსნე ქვეყანა.

სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევების თანახმად, ქართველი ემიგრანტების საბოლოო დანიშნულების ძირითადი ქვეყნებია რუსეთი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, უკრაინა, თურქეთი, საბერძნეთი, ისრაელი, გერმანია, შეერთებული შტატები, კვიპროსი და ესპანეთი. მსოფლიო ბანკის მიგრაციის ფაქტების შემსწავლელი კვლევის მიხედვით, 90–იანი წლებიდან მოყოლებული, 2010 წლამდე საქართველოდან დაახლოებით 644 ათასამდე მიგრანტია გასული რუსეთში, 72410 უკრაინაში, 10700 ესპანეთში, 26000 ისრაელში, 18164 გერმანიაში, 41817 საბერძნეთში, 7300-ამდე თურქეთში და სხვა. 465 მიგრანტი პოლონეთში ცხოვრობს².

ჩვეულებრივ, ის პირები, რომლებიც ქვეყნის დატოვების გადაწყვეტილებას სოციო-ეკონომიკური პირობების გამო იღებენ, მზად არიან, მიხნის მისაღწევად ყველა საშუალება გამოიყენონ, კანონიერი თუ უკანონო. ეს საკმაოდ ართულებს და თითქმის შეუძლებელს ხდის ემიგრანტთა რაოდენობის აღრიცხვას. შედეგად, არ არსებობს უცხო ქვეყნებში ემიგრირებულ ქართველთა რაოდენობის სანდო/ზუსტი მონაცემები.

თუმცა, საერთაშორისო ორგანიზაციების თუ სამთავრობო სტატისტიკური სააგენტოს მიერ ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებზე დაყრდნობით შეიძლება რამდენიმე დასკვნის გაკეთება საქართველოდან ემიგრაციის ტენდენციებთან დაკავშირებით. მსოფლიო ბანკის თუ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების ბოლო პერიოდში გამოქვეყნებული კვლევები მოწმობს, რომ საქართველოდან ემიგრაციის ნაკადი იზრდება³. ოფიციალური მონაცემებითაც მსგავსი სურათია, კერძოდ, მოსახლეობის 2002 წლის აღწერის თანახმად საქართველოდან გასული 113 ათასი ემიგრანტი დაფიქსირდა, ხოლო 2008 წელს საქსტატის მიერ ჩატარებული კვლევის მიხედვით 173 ათასი⁴.

ამასთან, ცნობილია, რომ საქართველოდან ემიგრირებულთა დიდი ნაწილი ვერ იღებს უცხო ქვეყანაში მუშაობის ოფიციალურ ნებართვას.

² The Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf>

³ The Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf>. Bilateral Migration and Remittances 2010, [Bilateral migration matrix](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html), <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

⁴ ინფორმაცია მოწოდებულია საქსტატის მიერ, 27 დეკემბერი 2011.

ისინი, ძირითადად, “შავ” ბაზარზე მუშაობენ, რადგანაც მიმღებ ქვეყნებში არ არსებობს მუშახელის კანონიერი მიგრაციის ხელშეწყობის კანონმდებლობა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, არ არსებობს ორმხრივი შეთანხმება იმ ქვეყნებთან, სადაც ქართველი მიგრანტები საცხოვრებლად და სამუშაოდ მიდიან⁵. თუ ქვეყანაში უმუშევრობის მაღალ დონეს გავითვალისწინებთ, შეიძლება დავასკვნათ, რომ მუშახელის ექსპორტი შესაძლოა გახდეს საქართველოს ეკონომიკური სტრატეგიის მთავარი კომპონენტი, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდას. ამ დროს კი ქართველი შრომითი მიგრანტების უფლებები ნაკლებად არის დაცული. ხშირად უკანონო სტატუსის გამო და დეპორტაციის შიშით მათ წლების განმავლობაში არ შეუძლიათ საქართველოში დაბრუნება და ოჯახების მონახულება⁶.

ემიგრირებულია რაოდენობის ზუსტ აღრიცხვას ართულებს ისიც, რომ საქართველოში დღეს არ არსებობს სამუშაო ძალის მიგრაციის ნაკადის მონიტორინგის სისტემა. თუმცა ცნობილია, რომ ოჯახების დიდი რაოდენობის შემოსავლების მნიშვნელოვანი წილი დამოკიდებულია ფულად გადმორიცხვებზე. საზღვარგარეთიდან ფულადი გადმორიცხვების მოცულობა, ეროვნული ბანკის მონაცემებით, ბოლო წლებში დაახლოებით ერთ მილიარდი აშშ დოლარია, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 8%-ს შეადგენს⁷. ეს რიცხვი არც თუ ისე დიდია სხვა, თუნდაც ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებთან შედარებით (მოლდოვა 30%, ტაჯიკეთი 50%-ზე მეტი), თუმცა მისი წილი მთლიანი შიდა პროდუქტის ოდენობის მიმართ შთაბეჭდილია.

წელი	გადმორიცხვები	მშპ	% მშპ
2008	\$ 1 002 122 000	\$ 12 800 000 000	7.83%
2009	\$ 841 775 000	\$ 10 767 000 000	7.82%
2010	\$ 939 669 000	\$ 11 663 400 000	8.06%

ეკონომიკური მიგრანტების საჭიროებებთან ერთად საქართველო მის ტერიტორიაზე მცხოვრები სპეციფიკური ჯგუფების მოთხოვნების დაკმაყოფილების საკითხის წინაშეც დგას. ორი გადაუწყვეტელი შიდა კონფლიქტისა და ჩრდილოეთ კავკასიასთან სიახლოვის შედეგად საქართველო ასობით ათასი ადგილმონაცვლე პირის და ლტოლვილის

⁵ Labour Migration from Georgia and Bilateral Migration Agreements: Needs and Prospects, Policy Review, CIPDD, 2009.

⁶ Labour Migration from Georgia and Bilateral Migration Agreements: Needs and Prospects, Policy Review, CIPDD, 2009.

⁷ <http://www.nbg.ge/index.php?m=306>.

(ძირითადად, ჩეჩნების, რომლებიც იმიგრანტთა საერთო რაოდენობის 0.7%-ს შეადგენენ) თავშესაფარი გახდა. ეს პირები საქართველოში მცხოვრებ სოციალურად დაუცველ ჯგუფებს მიეკუთვნებიან. თუ მათი უფლებები სათანადოდ არ იქნა დაცული, ეს გავლენას იქონიებს საქართველოს საერთაშორისო სპლდერების გავლით მიმდინარე მიგრაციის ნაკადებზე.

ჯამში, საქართველოში ცხოვრობს დაახლოებით 345530 პირი, რომელიც ითხოვს სახელმწიფო მხრიდან ყურადღებას და ზრუნვას, რომელიც ინტერესებიც გათვალისწინებული უნდა იყოს ქვეყნის მიგრაციისა და თავშესაფრის პოლიტიკაში⁸. მათ შორის დაახლოებით 247 ათასი იძულებით გადაადგილებული პირია, 900-ამდე ლტოლვილი (ძირითადად – ჩეჩნებიდან) და 30-ამდე თავშესაფრის მაძიებელი. 1600-ამდე ადამიანი მოქალაქეობის არმქონე პირია⁹.

მოსახლეობის კატეგორია	წარმომავლობა	მთლიანი რიცხვი
სულ		345 530
ლტოლვილები	სხვადასხვა	900
თავშესაფრის მაძიებლები	სხვადასხვა	30
იძულებით გადაადგილებული პირები	საქართველო	247 000
იძულებით გადაადგილებულ პირთა მსგავსი ადამიანები	საქართველო	96 000
სამშობლოს არმქონე პირები	სამშობლოს არმქონე	1600

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ საქართველომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური, ფინანსური და პრაქტიკული დახმარება მიიღო საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისგან. ეს დახმარება მოხდა ისახავდა კონფლიქტში დაზარალებული მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებას და 1992-1993 და 2008 წლების სამხედრო კონფლიქტების შედეგად იძულებით გადაადგილებული პირების ძირითადი საჭიროებების დაკმაყოფილებას. 2009 წლის მაისში მიღებულ იქნა 2009-2012 წლებში იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ სახელმწიფო სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა. ზემოაღნიშნული ზომები მიღებული იქნა ომის შედეგად ადგილმონაცვლე პირების პირველადი პრობლემების

⁸ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში 2010 წლის იანვარ-ივნისის მანქანებზე მცირედი განსხვავდება გაეროს განვითარების პროგრამის მონაცემებისგან. სახალხო დამცველის ანგარიშის მიხედვით, 2008 წლის ომის შედეგად საქართველოში რეგისტრირებულია 15912 და 249365 აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთიდან იძულებით გადაადგილებული პირი. თუმცა, ის მნიშვნელოვნად არ ცვლის საერთო სურათს.

⁹ 2011 UNHCR country operations profile – Georgia: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2ef6>

გადაჭრის ხელშესაწყობად: მათთვის საცხოვრებელი პირობების და ქვეყანაში დარჩენის მოტივაციის შესაქმნელად.

საქართველო, როგორც ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის სატრანზიტო გზა. მიგრაციის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიხედვით, საქართველოს ტერიტორია არ განიხილება მიგრაციის ნაკადისთვის სატრანზიტო ფუნქციის მქონე ქვეყანად. ერთი მხრივ, იმიტომ, რომ სამხრეთ კავკასიის რეგიონის ქვეყნების სატრანსპორტო კავშირები ევროკავშირის წევრ და სხვა განვითარებულ ქვეყნებთან ნაკლებადაა განვითარებული – საზღვაო და საჰაერო გზების გამოკლებით. საქართველოს არ აქვს სახმელეთო საზღვარი ევროკავშირის წევრ ქვეყანასთან და არ მდებარეობს მიგრაციის წარმომავლობის და დაბრუნების ქვეყნების დამაკავშირებელ უმოკლეს სატრანსპორტო ხაზზე¹⁰. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2008 წლის ანგარიშის თანახმად, სატრანზიტო ქვეყნად საქართველოს, მეტწილად, იყენებენ მიგრანტები ირანიდან, სომხეთიდან, რუსეთიდან და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთი ქვეყნიდან. უკანონო მიგრანტები თურქეთ-საქართველოს შორის გამარტივებული გადაადგილების შესაძლებლობას იყენებენ იმისათვის, რომ შეადწინონ საბერძნეთში, ბულგარეთსა და ევროპის სხვა ქვეყნებში.

საქართველოს ტერიტორია შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის ტრანზიტად. მისი გავლით ხდება ადამიანების უკანონოდ გადაყვანა თურქეთში, დასავლეთ ევროპაში და არაბეთის გაერთიანებულ საემიროში. ამ გზას იყენებენ უკრაინის, მოლდოვის და რუსეთის მოქალაქეების სატრანზიტოდ¹¹. შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიშის მიხედვით, არსებობს სამუშაოს მაძიებელი მამაკაცების იძულებითი მუშაობის შემთხვევები საქართველოში (საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არა-კონტროლირებად ტერიტორიებზე)¹².

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, საქართველოში 2006 წლიდან ადამიანით ვაჭრობის – ტრეფიკინგის – წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით განხორციელდა არაერთი ღონისძიება: საკანონმდებლო, საინფორმაციო კამპანიის, სწავლების და სხვა. კარგად არის აწყობილი კომუნიკაცია სხვადასხვა ჩართულ უწყებას შორის, მოწესრიგებულია მსხვერპლთა გამოვლენის, დაცვის და დამნაშავეთა დას-

¹⁰ მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიში, 2008.

¹¹ US Department of State, Trafficking in Persons Report, June 2010 <http://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf>

¹² US Department of State, Trafficking in Persons Report, 2007 case of Georgia <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm>

ჯის მექანიზმები. 2008 წელს 10 პირი გასამართლდა ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის ბრალდებით, ხოლო 2009 წელს – 40 პირი, მათ შორის, სამი პირი სამუშაოს იძულებისთვის. შესაბამისად, შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის 2010 წლის მეათე წლიური ანგარიშის მიხედვით, საქართველო ინარჩუნებს ადგილს იმ 30 ქვეყანას შორის, რომლის ხელისუფლება აკმაყოფილებს უკანონო ვაჭრობის აღსაკვეთად ხელისუფლების წინაშე წაყენებულ აუცილებელ მინიმალურ სტანდარტებს.

საქართველო, როგორც მიგრანტების საბოლოო დანიშნულების ქვეყანა. საქართველო ნაკლებად წარმოადგენს მიგრაციის საბოლოო დანიშნულების ქვეყანას; მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული კვლევები აჩვენებს, რომ წმინდა მიგრაციის მაჩვენებლებით ემიგრანტთა რიცხვი სჭარბობს იმიგრანტთა რიცხვს¹³. თუმცა ამ მოსაზრებას ბოლომდე არ იზიარებს საქართველოს ხელისუფლება. საქსტატის ოფიციალური მონაცემებით, ბოლო წლებში საქართველოს მიგრაციის საღლო დადებითი გახდა. კერძოდ, თუ 2006 წელს საქართველოს მიგრაციული საღლო უარყოფითი – 12100 ადამიანი იყო, 2010 წლისათვის ეს რიცხვი უკვე დადებითია 18100. ეს ნიშნავს, რომ საქართველოში ბოლო ხანებში საგრძნობლად მატულობს იმიგრანტთა რიცხვიც.

ასე რომ, პერსპექტივაში იხრდება ქვეყანაში უკანონო მიგრაციის შესაძლო ნაკადების საფრთხეები, რომელთა საპასუხოდ აუცილებელია ახალი ადეკვატური ინსტრუმენტების შექმნა და განვითარება. ეს პრობლემა მომავალში შეიძლება საკანონმდებლო სივრცეშიც აისახოს, რადგანაც დღეს ქართული კანონმდებლობა იმიგრანტების მიმართ საკმაოდ ლიბერალურია და იმიგრანტებისთვის მარტივია საცხოვრებელი ნებართვის აღება. კანონიერ მიგრანტთა ქვეყანაში შემოსვლის და სტატუსის შესახებ კანონი ერთმანეთისგან არ განასხვავებს “მუშებს” და “თვითდასაქმებულ/ინვესტორ” პირებს¹⁴. ქართული პოლიტიკური ლიდერები კანონის ამ პრინციპს იმით ხსნიან, რომ სა-

¹³ მიგრაციის დახადგენად ხუთი წლის მონაცემები გამოიყენება. გაეროს მოსახლეობის განყოფილება ითვალისწინებს ქვეყნის მიგრაციის ისტორიას, მიგრაციის პოლიტიკის არსებობას და ბოლო პერიოდში ღვრულობა რაოდენობას. დათვლისას გამოიყენება სხვადასხვა მონაცემი, მათ შორის, სახლურის სტატისტიკა, ადმინისტრაციული ჩანაწერები, გამოკითხვები და მოსახლეობის აღწერა. არასაკმარისი მონაცემების პირობებში, როცა შეუძლებელია ოფიციალური მაჩვენებლების დათვა, საბოლოო რიცხვი გამოთვანბრებით დგება, კერძოდ, კვლევის პერიოდში მოსახლეობის ზრდის საერთო მაჩვენებელსა და ბუნებრივ ნამატს შორის განსხვავებით. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Georgia.pdf>

¹⁴ საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა, შემფასებელი მისიის ანგარიში, 2008 წლის იანვარი, http://iom.ge/pdf/Migration_AssessmentGeo.pdf

ქართველომ უნდა მოიზიდოს უცხო ქვეყნის მუშები და ინვესტორები, რადგანაც მათ შეუძლიათ ბიძგი მისცენ ქვეყნის ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის და ტურიზმის განვითარებას¹⁵. მართალია, ლიბერალური მიდგომა სავიზო პოლიტიკისადმი, ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური საჭიროებებითაა განპირობებული, მაგრამ განვითარებადი ეკონომიკა და ინვესტიციებისათვის მიმზიდველი გარემო ასევე საჭიროებს პროცესების მართვას და მათ რეგულირებას. ამიტომ სასურველია, რომ საქართველომ იმგვარად შეინარჩუნოს ლიბერალური მიდგომა სავიზო პოლიტიკისადმი, რომ შესაძლებელი გახდეს პროცესების სწორად მართვა.

აუცილებელია იმის გათვალისწინებაც, რომ 2012 წლისთვის საქართველომ უნდა შეასრულოს საბჭოთა კავშირის დროს, 40-იან წლებში საქართველოდან დეპორტირებული ათასობით მესხის რეპატრიაციის ვალდებულება. შესაბამისად, ხელისუფლების წინაშეა რეპატრიაციისა და ინტეგრაციისთვის სათანადო გარემოს შექმნის და რეპატრირებულების საცხოვრებელითა და სოციალური გარანტიებით უზრუნველყოფის ამოცანა. მესხთა რეპატრაცია და ინტეგრაცია აშუამად ქვეყნის წინაშე არსებული მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. 12 წლის ვადაში მესხთა რეპატრიაციის და რეინტეგრაციის ვალდებულების შესრულება საქართველოს ხელისუფლებამ 1999 წელს აიღო, როგორც ევროსაბჭოში გაწევრიანების წინაპირობა. დღეისთვის ცნობილია, რომ დაახლოებით 300 ათასიდან 450 ათასამდე დეპორტირებული მესხი ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში ცხოვრობს. 2007 წელს მიღებული საქართველოს კანონი რეპატრიაციის შესახებ ცდილობს ადავგინოს ისტორიული სამართლიანობა და არეგულირებს ლეგალურ მექანიზმებს, რომელთა მიხედვითაც უნდა მოხდეს დეპორტირებული მესხების მიერ საქართველოს მოქალაქეობის მიღება¹⁶. 2010 წლისთვის საქართველოს ხელისუფლებამ განსახილველად მიიღო 5841 ოფიციალური განაცხადი (სულ 8900 ადამიანზე). მათზე მომავალში უნდა გაიცეს რეპატრიანტთა სტატუსი, რასაც უნდა მოჰყვეს საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება. აღნიშნული საკითხიც დამატებითი გამოწვევაა საქართველოს ეროვნული მიგრაციის პოლიტიკისათვის.

¹⁵ პრეზიდენტ სააკაშვილის მიერ 2011 წლის 11 მაისს წარმოთქმული სიტყვა საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ ბმნესმენების და კერძო კომპანიების დაჯილდოების ცერემონიაზე.

¹⁶ დეპორტირებული მესხები: ფერგანამდე და უკან, 10 მაისი, 2011, ჟურნალი “ტაბულა”, <http://www.tabula.ge/?p=3958>

2. ევროკავშირის როლი საქართველოში მიგრაციის მენეჯმენტის გაუმჯობესებაში

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე ხშირია უკანონო მიგრანტების და საერთაშორისო დაცვის საჭიროების მქონე პირთა შესვლის ფაქტები. ეს პრობლემა ევროკავშირის დონეზე განიხილება. ევროკავშირი ცნობს მის წინაშე არსებულ ვალდებულებას, შეინარჩუნოს თავშესაფრის მინიჭების ტრადიცია, რაც გულისხმობს დროულად აღმოუჩინოს დახმარება საერთაშორისო დაცვის საჭიროების მქონე პირებს და მისცეს მათ თავშესაფარი¹⁷. ამასთან, ევროკავშირი ავითარებს საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთის შემთხვევის თავიდან აცილების ქმედუნარიან მექანიზმებს. ბოლო პერიოდში ევროკავშირის მიგრაციის პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი გახდა მჭობელ ქვეყნებთან დიალოგის და თანამშრომლობის გაღრმავება; განსაკუთრებით – პოლიტიკურად არასტაბილურ ქვეყნებთან, სადაც ბოლო ხანებში ადგილი ჰქონდა სამხედრო კონფლიქტს და რომელთაც უკანონო მიგრაციის წყაროდ ან სატრანზიტო დერეფნად გადაქცევის პოტენციალი აქვთ¹⁸.

ევროკავშირის მიგრაციის პოლიტიკაში ასახულია საქართველოში არსებული მიგრაციის გამოწვევებიც, რომლებიც ეხება უკანონო და ეკონომიკურ მიგრაციას. ევროკავშირი მიგრაციის საკითხებში ცდილობს გააღრმავოს თანამშრომლობა საქართველოსთან და მის მჭობელ სხვა ქვეყნებთან, რათა მათ შეძლონ უკანონო მიგრანტთა ნაკადების თავიდან აცილება, განავითარონ რეალისტური სამიგრაციო პოლიტიკა, უზარიანად მართონ საკუთარი საზღვრები და ითანამშრომლონ უკანონო მიგრანტების დაბრუნების და რეადმისიის საკითხებზე¹⁹. წარმატებული თანამშრომლობის შემთხვევაში, ევროკავშირი ქვეყნებს სავიზო და მობილობის პოლიტიკის შემდგომი გამარტივების შესაძლებლობას სთავაზობს.

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობის გაღრმავების პარალელურად, საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების და მიგრაციის მართვის ქმედითი სისტემის ჩამოყალიბების ამოცანა დღის წეს-

¹⁷ Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Communication on Migration, Brussels, 4.5.2011 ,COM(2011) 248 final, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf

¹⁸ Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Communication on Migration, Brussels, 4.5.2011 ,COM(2011) 248 final, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf

¹⁹ Communication From The Commission to the European Parliament, Communication on Migration, Brussels, 4.5.2011 ,COM(2011) 248 final, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf

რიგში დადგა. ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ევროკავშირმა მიგრაციის საკითხებთან დაკავშირებით რამდენიმე პროგრამა განახორციელა. 2007 წლის 16 მაისის მიმართვაში ევროპის კომისიამ ევროპის პარლამენტს შესთავაზა მქობელ ქვეყნებთან სავიზო რეჟიმის გამარტივება და საქართველოსა და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისთვის რეადმისიის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების საკითხის განხილვა, ასევე, ამ ქვეყნების დახმარება საკუთარი საზღვრების მართვაში, ორგანიზებული დანაშაულის და დოკუმენტების გაყვლების წინააღმდეგ ბრძოლაში²⁰. მას შემდეგ მიგრაციის მართვის გაუმჯობესება გახდა საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ფარგლებში ფინანსური და ტექნიკური დახმარების პროგრამების მნიშვნელოვანი ნაწილი და ერთ-ერთი პრიორიტეტი.

2006 წელს მიღებულ ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმაში პრიორიტეტულად გამოცხადდა მიგრაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, მიგრაციის პროცესების მონიტორინგის მექანიზმების შექმნა, შესაბამის ეროვნულ უწყებებს შორის ეფექტიანი კოორდინაციის უზრუნველყოფა და ვიზების ფასილიტაციასა და რეადმისიის საკითხებზე ევროკავშირთან დიალოგის გააქტიურება. ასევე, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში საქართველომ აიღო ვალდებულება, განახლოს ქვეანაში არსებული ღტოლვილებისა და იძულებით ადგილნაცვალ პირთა მიმართ არსებულ პოლიტიკა, რათა მათ მეტად დაცულად იგრძნონ თავი და სრულყოფილად ინტეგრირდნენ ქართულ საზოგადოებაში. ზოგადად, ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობების გაღრმავების საფუძველზე საქართველოში მიგრაციის მართვის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი გახდა კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებათა დაცვის, დემოკრატიის და კარგი მმართველობის პრაქტიკის გაუმჯობესება. 2009 წელს ევროკავშირის მიერ ინიცირებულმა აღმოსავლეთის პარტნიორობამ საქართველოს და ხუთ მონაწილე ქვეყანას ახალი შესაძლებლობები შესთავაზა ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების მიმართულებით. ინიციატივამ ჩამოაყალიბა ევროკავშირის საქართველოსთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის გრძელვადიანი პერსპექტივის პირობები.

ევროკავშირის მხარდაჭერით სამართლის, თავისუფლების და უსაფრთხოების სფეროებში განხორციელებული ინტენსიური ინსტიტუციუ-

²⁰ Communication from the Commission of 16 May 2007 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union [COM(2007) 247 final – Not published in the Official Journal] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114565_en.htm

რი რეფორმები დაეხმარა ქვეყანას, შეესრულებინა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის დოკუმენტებში გაწერილი ვალდებულებები. რეფორმები შეეხო ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა სახლ-ვრის მართვა, დოკუმენტების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, კორუფციის, დანაშაულის და ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლა. ზემოთ აღნიშნულ სფეროებში გატარებულმა რეფორმებმა ხელი შეუწყო 2010 წელს ვიზების გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულებებზე მოლაპარაკებების წარმატებით დასრულებას.

აღნიშნული რეფორმების მიუხედავად, საქართველო კვლავ დგას მნიშვნელოვანი ამოცანების წინაშე, რომელთა გადაჭრა აუცილებელია ევროკავშირის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. შესაბამისად, საქართველომ უნდა გადაჭრას კორუფციასთან დაკავშირებული პრობლემები, განაგრძოს კანონის უზენაესობის დამყარებისკენ მიმართული ძალისხმევა, უზრუნველყოს სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიიღოს სახლ-ვრის უსაფრთხოებისთვის აუცილებელი მკაცრი ზომები, ამასთან, ყურადღება გაამახვილოს პირადი ინფორმაციის მონაცემთა ბაზის სისტემის მართვის აღეკვეთურ ფუნქციობაზე.

ბოლო პერიოდის კვლევები ადასტურებს, რომ საქართველოს მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებაში კორუფცია აღმოფხვრილია. თუმცა, არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის (მათ შორის, ევროკავშირის²¹) მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშების მიხედვით, საქართველო ჯერ კიდევ დგას კორუფციის პრობლემის წინაშე. თუ საქართველოს ინტერესშია ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოება, საჭირო იქნება ინსტიტუციური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა²². ამასთან, სამოქმედო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის თანახმად, საქართველოს აქვს სასამართლო რეფორმის განხორციელების ვალდებულება და ამიტომ მიერ მიერ კორუფციისა და დანაშაულის წინააღმდეგ განხორციელებული ზომები უნდა გულისხმობდეს სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფას²³.

2011 წლის 29-30 სექტემბერს ვარშავის სამიტზე შეკრებილმა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ლიდერებმა, ევროკავშირის წარმომადგენ-

²¹ Implementation of the European Neighbourhood Policy, Country Report: Georgia, 2010

²² საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ ჩატარებული ყოველწლიური შეფასების მიხედვით, საქართველო 68-ე ადგილზეა კორუფციის მიხედვით (180 ქვეყანას შორის, 2010 წ.)

²³ გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ ქართველთა უმრავლესობის ზრით, მოსახლეობაში არსებობს სასამართლო პრაქტიკის მიმართ უსამართლობის განწყობა, რადგან სისხლის სამართლებრივ საქმეებში გამართლებულთა წილი 0.1%-ზე ნაკლებია. ამას გარდა, შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის ადამიანის უფლებათა ანგარიშში აღნიშნულია, რომ სასამართლო სისტემა საქართველოს ყველაზე სუსტი ორგანოა და ის აბრკოლებს მთლიანად ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას.

ლებმა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ხელმძღვანელებმა ხელი მოაწერეს დეკლარაციას, რომლის თანახმად, ევროკავშირი და პარტნიორი ქვეყნები მზად არიან, ვიზების გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულებების გაფორმების შემდეგ იზრუნონ ვიზების გაუქმებზე²⁴. დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია შესაძლებელი გახდება მხოლოდ ევროკავშირის მოთხოვნების სრული დაკმაყოფილების შემდეგ.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე მიღებული დეკლარაცია საქართველოსთვის მნიშვნელოვნად ზრდის რეფორმების გაგრძელების მოტივაციას. წარმატებული რეფორმები დადებითად იმოქმედებს იმაზე, რომ ევროკავშირმა საქართველოსთვის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესახებ გადაწყვეტილება სწრაფად მიიღოს. მანამდე კი, სამიტის დეკლარაციის თანახმად, საქართველომ შეიძლება იხელმძღვანელოს ევროკავშირის მიერ უკრაინასთან და მოლდოვასთან გაფორმებული ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის პირობებით და ამის შესაბამისად განვითაროს მიგრაციასთან დაკავშირებული პოლიტიკა და რეფორმები.

2010 წელს ვიზების გამარტივებისა და რეადმისიის ხელშეკრულების ამოქმედებით საქართველოს წინაშე გაჩნდა ევროკავშირთან თანამშრომლობის შემდგომი გაღრმავებისა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების ახალი შესაძლებლობები. აღმოსავლეთის პარტნიორობა კვლავ რჩება ევროკავშირის ინიციატივის მთავარ ჩარჩოდ, რომელიც მისნად ისახავს საქართველოს დახმარებას, რათა ამ უკანასკნელმა შეძლოს “კარგად მართულ და უსაფრთხო გარემოში მობილობის შესაძლებლობების გაზრდა”²⁵.

3. მიგრაციის კანონმდებლობა

ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, 2006 წლიდან მოყოლებული საქართველოს ხელისუფლებამ მიგრაციასთან დაკავშირებული რამდენიმე საკანონმდებლო ცვლილება განახორციელა. თუმცა, საერთაშორისო დონორების და ექსპერტების აზრით, არსებული კანონმდებლობა შემდგომ დახვეწასა და გადახედვას საჭიროებს. ეს საჭიროება აღნიშნულია მიგრაციასთან და-

²⁴ ვარშავის აღმოსავლეთ-პარტნიორობის სამიტის ერთობლივი დეკლარაცია, ვარშავა, 2011 წლის 29-30 სექტემბერი http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_summit_0.pdf

²⁵ ვარშავის აღმოსავლეთ-პარტნიორობის სამიტის ერთობლივი დეკლარაცია, ვარშავა, 2011 წლის 29-30 სექტემბერი http://www.easternpartnership.org/sites/default/files/joint_declaration_eap_summit_0.pdf

კავშირებულ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების სექტორული განვითარების სტრატეგიულ დოკუმენტში²⁶. თანმიმდევრული სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის განვითარება შექმნის მიგრაციის საკითხებზე ქვეყნის საკანონმდებლო გარემოს გაუმჯობესების საფუძველს.

2011 წლისთვის მიგრაციასთან დაკავშირებული ქართული კანონმდებლობა შედგება საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და ეროვნული კანონმდებლობისგან. საქართველო შეერთებულია 1951 წლის ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ კონვენციას, რომელიც ხელს უწყობს ლტოლვილთა და თავშესაფრის მაძიებელ პირთა უფლებების დაცვას, ასევე, 1967 წლის პროტოკოლს, რომელიც მათ სოციალური დაცვით უზრუნველყოფს. 2011 წელს საქართველო შეუერთდა გაეროს მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსის განსაზღვრის შესახებ 1954 წლის კონვენციას, თუმცა ჯერ არ მიერთებია 1961 წლის კონვენციას მოქალაქეობის არმქონე პირების რაოდენობის შემცირების შესახებ. მოსალოდნელია, რომ ახლო მომავალში საქართველო შეუერთდება 1961 წლის კონვენციას.

საქართველოში მიგრაციის პროცესის მარეგულირებელი კანონები

- საქართველოს კანონი მოქალაქეობის შესახებ: მიღებულ იქნა 1993 წელს, 2006 წლიდან 10-ზე მეტი შესწორება შევიდა;
- საქართველოს კანონი საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ: მიღებული იქნა 1996 წელს, 2006 წლიდან 13-ზე მეტი შესწორება შევიდა;
- საქართველოს კანონი საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან გასვლისა და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ: მიღებული იქნა 1993 წელს, შევიდა 7 შესწორება, ბოლო შესწორება ძალაში 2011 წელს შევიდა;
- საქართველოს კანონი უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ: მიღებული იქნა 2005 წელს, ბოლო შესწორება შევიდა 2011 წელს;
- ლტოლვილთა შესახებ საქართველოს კანონი: მიღებული იქნა 1998 წელს, ბოლო შესწორება შევიდა 2010 წელს;
- კანონი პირადი ინფორმაციის დაცვის შესახებ (პარლამენტმა მიიღო 28 დეკემბერს 2011);
- კანონპროექტი ლტოლვილთა და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა შესახებ (პროექტი მზადაა, ჯერ არ შესულა პარლამენტში).

²⁶ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო, 2007-2011 წლების სტრატეგიული განვითარების გეგმა, 2007/2008.

გასულ წლებში მიგრაციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა შეაფასეს მიგრაციის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციების ექსპერტებმა. საქართველოს კანონმდებლობის წარმოდგენილი აღწერა, ძირითადად, ეყრდნობა ამ შეფასებებს და საქართველოს ხელი-სუფლების გამომხაურებებს. ის მეტ-ნაკლებად სრულად ასახავს მიგრაციის საკითხებზე საკანონმდებლო ჩარჩოს განვითარების პროცესში მიღწეულ შედეგებსა და გამოწვევებს²⁷.

კანონმდებლობა უცხოელთა სტატუსის შესახებ. საქართველოს კანონი უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ განსაზღვრავს სხვა ქვეყნის მოქალაქეების და მოქალაქეობის არმქონე პირების ქვეყანაში შესვლის, ყოფნის, ტრანზიტის და გასვლის უფლებების, თავისუფლებების და ვალდებულებების იურიდიულ საფუძვლებს.

საერთაშორისო ექსპერტების შეფასებით, ქვეყანაში მოქმედი სავიზო რეჟიმი საერთაშორისო სტანდარტებთან შედარებით ზედმეტად ლიბერალურია. შეზღუდულია ვიზის კატეგორიების რაოდენობა და მარტივია საზღვარზე ვიზის მიღების შესაძლებლობა. კანონით განსაზღვრულია ვიზის მხოლოდ ოთხი კატეგორია: დიპლომატიური, სტუდენტური, სამუშაო და ჩვეულებრივი, რაც არ შეესაბამება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პრაქტიკასა და რეგულაციებს.

საქართველოში შესასვლელად ვიზა არ ესაჭიროება საკმაოდ ბევრი ქვეყნის მოქალაქეს. 360 დღემდე ქვეყანაში დასაჩენად ვიზის მიღება საჭირო არ არის 80-ზე მეტი ქვეყნის მოქალაქისთვის²⁸. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომელთაც ქვეყანაში მეტი ხნით სურთ დარჩენა, შეუძლიათ დროებითი ბინადრობის ნებართვა აიღონ. ექსპერტთა ნაწილის აზრით, ამ ფაქტორებმა შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს მომავალში საქართველოში უმუშევრობის დონეზე.

ქართულ კანონმდებლობაში სრულად არ არის ასახული ქართული მხარის ვალდებულება, განსაზღვროს მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა სტატუსი, რომლებიც შეიძლება ევროკავშირიდან საქართველოში მოხვდნენ რეადმისიის წესების შესაბამისად (ევროკავშირსა და საქართველოს შორის რეადმისიის ხელშეკრულება ძალაში 2011 წლის 1 მარტს შევიდა). ევროკავშირის ნორმების შესაბამისად, მათი იდენტიფიცირება რომ

²⁷ 2007 წ. 2-5 ოქტომბერს მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციამ საქართველოს ხელისუფლების მოთხოვნით შეაფასა საქართველოს მიგრაციის მენეჯმენტის სისტემა. პროექტი დაფინანსებული იყო ჩეხეთის, გერმანიის მთავრობების და ევროკავშირის მიერ. შეფასების მიზანი იყო საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის შესაბამისობა მიგრაციის პოლიტიკის საერთაშორისო სტანდარტებთან, ევროკავშირის სამჭობლო პოლიტიკაში განსაზღვრულ მიზნებსა და ევროკავშირის მიგრაციის კანონმდებლობასთან.

²⁸ საქართველოს კანონი უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ.

მოხდეს, აუცილებელია გარეგნული პროცედურების შემუშავება და დამკვიდრება (მაგალითად, მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა მოთავსება სპეციალურ დროებით დაკავების ცენტრებში მათი რეადმისიის შემთხვევაში).

მომსახურე მიგრანტები. ქვეყანაში არ არსებობს პირობა, რომელიც შეზღუდავდა ჩვეულებრივი ვიზის საფუძველზე შემოსული უცხო ქვეყნის მოქალაქეების სამუშაო ან ეკონომიკურ აქტივობას²⁹. შრომის კოდექსი არ არეგულირებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დასაქმებას და არ ზღუდავს მათ ბიზნეს-საქმიანობას, ვინაიდან მიჩნეულია, რომ ამ საკითხს არეგულირებს საბაზრო ეკონომიკა. შესაბამისად, არ არსებობს სამუშაო ნებართვის გაცემის სისტემა, რომელიც შეზღუდავდა დამსაქმებლების მიერ საქართველოს არამოქალაქის დასაქმებას. ქვეყანაში მხოლოდ ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხებია დარეგულირებული.

ხელისუფლების მხრიდან მოქმედი საკონმდებლო სივრცის ჩამოყალიბებას და მის დამოკიდებულებას ლეგალური მიგრაციის მიმართ თავისი ახსნა აქვს. საქართველოს პოლიტიკური ლიდერები ცდილობენ, ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკა გაატარონ საქართველოში. პოლიტიკოსები ხშირად აცხადებენ, რომ საქართველო სინგაპურის მოდელის მიხედვით უნდა განვითარდეს³⁰. შესაბამისად, ქართველი ლიდერები აღნიშნავენ, რომ ქვეყნის მიგრაციის პოლიტიკამ მთავარი ყურადღება უცხოელი მუშებისა და ინვესტორების მოზიდვას უნდა დაუთმოს, რადგან მათ შეუძლიათ ხელი შეუწყონ საქართველოს ეკონომიკურ განვითარებას³¹. ამასთან, საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენლები აცხადებენ, რომ არ არსებობს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ქვეყანაში ყოფნის შესაძლებლობის საკანონმდებლო რეგულირება, საქართველოში მხოლოდ ახლა მიმდინარეობს მუშაობა იმაზე, თუ რა ფორმით, როდის და რა ვადებში იქნება შესაძლებელი არალეგალური მიგრანტებისათვის სპეციალური დაკავების ადგილების შექმნა და მათი საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა³².

²⁹ კანონი უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ; ქართული მიგრაციის მენეჯმენტის მიმოხილვა, საერთაშორისო მიგრაციის ორგანიზაციის შეფასება, 2008 წლის იანვარი.

³⁰ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/boer-farmers-head-for-new-home-in-georgia-2128794.html>

³¹ “ჩვენი ეკონომიკური მოდელი უნდა იყოს ისეთივე ლიბერალური, როგორიც სინგაპურში იყო და ისევე უნდა გამოიყენოთ ჩვენი გეოგრაფიული მდგომარეობა, როგორც ამას სინგაპურში აკეთებდნენ. . .” საკანონმდებლო განცხადება 2011 წლის 11 მაისს საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ბიზნესმენების და კერძო კომპანიების დაჯგოფების ცერემონიაზე; <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23983&search>

³² ინფორმაცია მიღებულია საჯარო რეესტრის სააგენტოდან, 28 დეკემბერი 2011.

ევროკავშირის ექსპერტები საქართველოს მიგრაციის კანონმდებლობის გამკაცრებას სთავაზობენ³³. ხელისუფლება ამ ეტაპზე თავს იკავებს, რადიკალური რეფორმები გაატაროს კანონმდებლობაში მიგრაციის საკითხებზე, თუმცა მიმდინარეობს მუშაობა სავიზო პოლიტიკის, გაძევების პროცედურის და სხვა მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების დეტალიზაცია–სრულყოფაზე.

დავაება. ევროკავშირის რეგულაციები უცხო ქვეყნის იმ მოქალაქეების ადმინისტრაციულ დაკავებას ითხოვს, რომლებიც უკანონოდ კვეთენ საზღვარს ან რჩებიან ქვეყნის ტერიტორიაზე. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ქართული კანონმდებლობა არ შეესაბამება ევროკავშირის ნორმებს. საქართველოში სხვადასხვა სახის კანონდარღვევებს განსხვავებული კანონები არეგულირებენ. კერძოდ, საქართველოს კანონის მიხედვით, უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ ყველა უცხო ქვეყნის მოქალაქე, რომელიც არღვევს იმიგრაციის კანონებს, ექვემდებარება ადმინისტრაციულ დაკავებას. თავის მხრივ, საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევაზე დაკავების დროს სამ საათამდე ზღუდავს. ამ დროში შეუძლებელია უცხო ქვეყნის მოქალაქის ვინაობის დადგენა³⁴.

ასევე, ევროკავშირის რეგულაციებისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა სისხლის სამართლებრივ დანაშაულად აფასებს იმიგრაციის ისეთი ნორმების დარღვევას, როგორიცაა საზღვრის უკანონო გადაკვეთა. შესაბამისად, ციხის გარდა, არ არსებობს უკანონო მიგრანტების დაკავების “სპეციალური დაწესებულებები” ან ციხეში მათთვის გამოყოფილი სპეციალური ადგილი. ცნობილია, რომ საქართველოში მოქმედებს უკანონოდ საზღვრის გადაკვეთისთვის დაკავების საკმაოდ მკაცრი წესები, მაშინ, როდესაც იმიგრაციასთან დაკავშირებული სხვა სამართალდარღვევები ჯარიმის გადახდით წყდება³⁵.

შესაბამისად, უკვე რამდენიმე ცვლილება შევიდა 2005 წელს მიღებულ კანონში უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ. კანონში კვლავ შესატანია ცვლილებები, თუ საქართველოს უნდა, რომ მიგრაციასთან დაკავშირებულ ევროკავშირის ნორმებსა და სტანდარტებს მიუახლოვდეს. კერძოდ, კანონი საჭიროებს თავშესაფრის მაძიებელთა შორის ყველაზე დაუცველი ჯგუფის – ქალებისა და ბავშვების – ინტერესების დასაცავად სპეციფიკური რეგულაციების დამატებას. 2011 წლის გაე-

³³ საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა, შემფასებელი მისიის ანგარიში, 2008 წლის იანვარი, http://iom.ge/pdf/Migration_AssessmentGeo.pdf

³⁴ საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა, შემფასებელი მისიის ანგარიში, 2008 წლის იანვარი, http://iom.ge/pdf/Migration_AssessmentGeo.pdf

³⁵ საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა, შემფასებელი მისიის ანგარიში, 2008 წლის იანვარი, http://iom.ge/pdf/Migration_AssessmentGeo.pdf

როს ლტოლვილთა საბჭოს (UNHCR) ეროვნულ მოხსენებაში ნათქვამია, რომ გაეროს განვითარების პროგრამა საქართველოს მთავრობას უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანაში ეხმარება და სთავაზობს ტექნიკურ დახმარებას, რათა უზრუნველყოს კანონმდებლობის სრულყოფილი განხორციელება.

ეკონომიკური მიგრაცია საქართველოდან. უცხოელებისათვის საქართველოში შემოსვლა მაქსიმალურად არის გამარტივებული, მათ იოლად შეუძლიათ მიიღონ მუშაობის უფლება, გამოიცვალონ სტატუსი და ა.შ.; მიუხედავად ამისა, არ არსებობს საერთაშორისო შეთანხმებები, რომლებიც დაარეგულირებდნენ უცხოეთში სამუშაოდ წასული საქართველოს მოქალაქეების გასვლას და მათ სამშობლოში დაბრუნებას.

თუმცა, საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვან ნაწილს უცხოეთში სამუშაოდ წასული ქართველების გადმორიცხული თანხები შეადგენს (8%), სახელმწიფო ჯერ ვერ იცავს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებებს, რომლებიც სამუშაოდ არიან წასულნი უცხო ქვეყნებში. ერთ-ერთი კონკრეტული ღონისძიება, რომელიც მიგრანტთა საკითხის დაარეგულირებას გულისხმობს, სახელმწიფოთა შორის ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმებაა. ეს ხელშეკრულება, ძირითადად, მიგრანტების სოციალურ სტატუსს არეგულირებს³⁶. იმ ქვეყნებთან კი, სადაც, უმეტესად, მიდიან ქართველი მიგრანტები სამუშაოდ – საბერძნეთი, რუსეთი, ავსტრია, აშშ, დიდი ბრიტანეთი, იტალია, საფრანგეთი – ასეთი ხელშეკრულებები არ არის გაფორმებული.

მიგრაციის ეროვნულ პოლიტიკაში აუცილებელია არსებული რეალობის გათვალისწინება: მუშახელის ექსპორტი შეიძლება გახდეს ქვეყნის ეკონომიკური სტრატეგიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი. მიგრაციული ნაკადების რეგულირება პოტენციურად ქვეყნის შემოსავლების ზრდის საშუალებას წარმოადგენს. თუმცა, დღეს საქართველოდან შრომითი მიგრაციის დიდი ნაწილი არალეგალურია და ვერ უწყვეს კონკურენციას იმ ქვეყნებიდან ემიგრირებულ მუშახელს, საიდანაც ემიგრაცია ლეგალურ ხასიათს ატარებს. შესაბამისად, ქართველ ემიგრანტთა დიდი ნაწილი არალეგალურად რჩება უცხო ქვეყანაში სამუშაოდ; ისინი არ მონაწილეობენ ოფიციალურ შრომით ბაზარში, იღებენ გაცილებით დაბალ ანაზღაურებას და მათი უფლებები დაუცველია³⁷.

³⁶ შრომითი მიგრაცია საქართველოდან და ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულებები: პერსპექტივები და საჭიროებები; პოლიტიკის ანგარიში, მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2009 http://cipdd.org/files/40_400_898862_migr-geo.pdf

³⁷ შრომითი მიგრაცია საქართველოდან და ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულებები: პერსპექტივები და საჭიროებები; პოლიტიკის ანგარიში, მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, 2009 http://cipdd.org/files/40_400_898862_migr-geo.pdf

ბოლო პერიოდში ოფიციალური პირების მიერ გაკეთებული განცხადებების თანახმად, საქართველოს მთავრობა გეგმავს, თანმიმდევრულად დაარეგულიროს ლეგალური სამუშაო ძალის მოძრაობა; აქ იგულისხმება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან შრომითი და ცირკულარული მიგრაციის შესახებ ხელშეკრულებების მომზადებაც. ცირკულარული მიგრაციის ხელშეკრულების შესახებ მოლაპარაკებები დაწყებულია საფრანგეთთან და უკვე მზადდება ხელმოწერისთვის აუცილებელი პროცედურები. გერმანიასთან შრომით მიგრაციასა და მიგრაციასთან დაკავშირებული სხვა ქმედებების ხელშესაწყობად საქართველომ გადადგა კონკრეტული ნაბიჯები (მიგრაციის კომისიამ გააფორმა ურთიერთგაგების მემორანდუმი გერმანიის საერთაშორისო განვითარების საზოგადოებასთან (GIZ) საერთაშორისო მიგრაციისა და განვითარების ცენტრთან (CIM) კოოპერაციაში). ასევე, იდენტიფიცირებულია შესაძლებლობები რიგ სხვა ქვეყნებშიც; მათ შორისაა ბრიტანეთი, ავსტრია და ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნები³⁸.

ამ პროცესების ხელშესაწყობად საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ფარგლებში 2010 წლის 16 თებერვლს ძალაში შევიდა დეკლარაცია *პარტნიორობა მობილობისთვის*, რომელიც შეიძლება შრომითი მიგრაციის მართვის ეფექტური ინსტრუმენტი გახდეს. დეკლარაცია *პარტნიორობა მობილობისთვის* ითვალისწინებს:

1. გამოცდილების გაზიარებით, ერთიანი მონაცემთა ბაზის შედგენით და ანაღობით საქართველოს შრომითი და ციკლური მიგრაციის მართვის უნარის გაძლიერებას;
2. შრომითი მიგრაციის გამარტივებას, ქვეყანაში დაბრუნებულთა დახმარებას, ქვეყნიდან "ტვინის გადინების" საწინააღმდეგოდ კვალიფიცირებულ მიგრანტთა ნებაყოფლობითი დაბრუნების და ციკლური მიგრაციის ხელშეწყობას;
3. თავშესაფრის პოლიტიკის და ლტოლვილთა დახმარების სისტემის განვითარებას;
4. უკანონო მიგრაციის და ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლას;
5. ევროკავშირთან გაფორმებული რეადმისიის ხელშეკრულების განხორციელებაში საქართველოს დახმარებას.

მიგრაციის მონიტორინგის მონაცემები. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი დაკავშირებულია მიგრაციის ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შექმნასთან, რაც უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ კანონის 66-ე მუხლით არის გათვალისწინებული. ჯერჯერობით მსგავსი ბაზა არ

³⁸ ოფიციალურად მიღებულია საჯარო რეესტრის თანამშრომლისგან, 28 დეკემბერი 2011.

არსებობს. 2010 წლის ივნისში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამოქალაქო რეესტრის სააგენტომ იტალიის მთავრობის და საერთაშორისო მიგრაციის ორგანიზაციის (IOM) მხარდაჭერით დაიწყო შიდა და გარე მიგრაციის სტატისტიკურ მონაცემთა ბაზის მართვის სისტემის პროგრამის განხორციელება. ხელისუფლების წევრთა განცხადებით, მონაცემთა ბაზა ხელს შეუწყობს მიგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრას³⁹. თუმცა, ჯერ კიდევ ნათელი არ არის, როგორ შეძლებს სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ხელმძღვანელობა ყველა იმ აუცილებელი ინფორმაციის შეგროვებას, რომელიც გაფანტულია სხვადასხვა უწყებაში, მათ შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტროში, იუსტიციის სამინისტროში, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ღტოლვილთა სამინისტროში და სხვა. ყველა ამ ინსტიტუტში ინფორმაცია დამოუკიდებლად ინახება და არ არსებობს მათი გაცვლის ან ერთმანეთთან დაკავშირების ის მექანიზმი, რაც შესაძლებელს გახდიდა კონკრეტულ უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე სრული ინფორმაციის ნახვას. მნიშვნელოვანია გამოიკვეთოს ერთი უწყება, რომელიც პასუხისმგებელი გახდება მონაცემთა ბაზის მართვისა და კოორდინაციის მთელ პროცესზე⁴⁰. ამჟამად პასუხისმგებელი უწყებების მიერ გამოყოფილი არიან საკონტაქტო პირები, რომლებიც ჩაერთვებიან აღნიშნული სისტემის შექმნის პროცესში. მიმდინარეობს მუშაობა შესაბამისი რესურსის მოსაძიებლად.

უნდა აღინიშნოს, რომ მიგრაციულ მონაცემთა ერთიანი ბაზის შექმნა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დიდ ინტერესს წარმოადგენს, რადგან მსგავსი მონაცემებით იოლდება არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა. ერთიან მონაცემთა ბაზაში გროვდება ქვეყანაში დარეგისტრირებული ღტოლვილების, თუ სხვადასხვა სტატუსის მქონე უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ბიომეტრიული მონაცემები, რაც საშუალებას იძლევა ინფორმაციის გაცვლისას ადვილად მოხდეს იმ პირის ინდენტიფიკაცია, რომელიც არღვევს ქვეყანაში ყოფნის რეჟიმს.

დოკუმენტებისა და მონაცემთა ბაზის უსაფრთხოება. საქართველოში მიგრაციის მართვის გაუმჯობესების მნიშვნელოვან ფაქტორად დოკუმენტთა უსაფრთხოების საკითხი რჩება. დოკუმენტების უსაფრთხოების თვალსაზრისით, 2005 წლიდან მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. გაზრდილია საქართველოს შესაბამისი უწყების მიერ გაცემული

³⁹ http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=143&info_id=2432

⁴⁰ ოფიციალურად ჯერ არ დასახელებულა უწყება, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს ახალი სისტემის მართვას. შესაძლებელია, რომ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტომ ეს ვალდებულება საკუთარ თავზე არ აიღოს და მასში სხვა უწყებებიც ჩაერთონ (მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და საგარეო საქმეთა სამინისტრო).

დოკუმენტის სანდოობის ხარისხი. 2010 წლიდან დაიწყო ბიომეტრული პასპორტების გაცემა. საქართველოს და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისათვის გაცემული დოკუმენტების უსაფრთხოებაზე იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო პასუხისმგებელი. თუმცა, წლების მანძილზე ცალკეულ კანონში არაერთი ცვლილება შევიდა. მაგალითად, ძირითადი კანონი საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ პირველად 1996 წელს შევიდა ძალაში. მას შემდეგ კანონის ძირითად ნაწილში არაერთი ცვლილება განხორციელდა და დაემატა რეგულაციები. კანონში განსაკუთრებით დიდი რაოდენობით ცვლილებები 2008 წელს შევიდა, რაც მიზნად ისახავდა სისტემის თანმიმდევრულ გარდაქმნას და ახალი ტექნიკური გამოწვევების პასუხს. კანონში შესული ცვლილებები საკმაოდ ბუნდოვანია, ძირითად ნაწილში ნაკლოვანებებია და არასრულყოფილია იურიდიული თვალსაზრისით⁴¹. მიმდინარეობს მუშაობა კანონმდებლობის შემდგომ დახვეწაზე.

საქართველოს ამჟამინდელი კანონმდებლობა სათანადოდ არ არეგულირებს პირადი ინფორმაციის ბაზის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. პირადი ინფორმაციის უსაფრთხოების საკითხი საკმაოდ ვრცელია და არ შემოიფარგლება სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოში დაცული მონაცემებით. კანონპროექტი პირადი ინფორმაციის დაცვასთან დაკავშირებით 2010 წელს სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადდა, რომელიც იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ მუშაობდა. კანონპროექტი მიზნად ისახავს ინფორმაციის უსაფრთხოებისა და კონფიდენციალობის გარანტიების საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნას, ასევე, 1981 წლის პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისა ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ ევროპული კონვენციის განხორციელებას (კონვენციას ხელი საქართველომ 2001 წლის 21 ნოემბერს მოაწერა; რატიფიცირება 2005 წლის 14 დეკემბერს მოხდა, ძალაში კი 2006 წლის პირველ აპრილს შევიდა).

იუსტიციის სამინისტროს მიერ განვითარებულ 2007-2011 წლების სტრატეგიულ გეგმაში სათანადო ყურადღება ეთმობა საქართველოში პირადი ინფორმაციის დაცვის სისტემის განვითარებისთვის საკანონმდებლო ბაზის შექმნას. ამ დოკუმენტის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა გეგმავს ყველა პირადი ინფორმაციის ერთ სააგენტოში გაერთიანებას (მონაცემთა გაცვლის სააგენტო), რაც ხაზს უსვამს ინფორმაციის უსაფრთხოების საიმედო მექანიზმების განვითარების მნიშვნელობას.

⁴¹ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს სტრატეგიული გეგმა, 2007-2011 www.cra.gov.ge

პირადი ინფორმაციის დაცვის კანონპროექტის ბოლო ვერსია და საქართველოს კანონმდებლობაში (კერძოდ, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში) შესაბამისი შესწორებების შეტანის ინიციატივა საქართველოს პარლამენტს 2010 წლის ნოემბერში წარუდგინა. კანონპროექტი საბოლოოდ 2011 წლის 28 დეკემბერს დამტკიცდა. ექსპერტებს პრობლემურად მიაჩნიათ კანონში არსებული ბუნდოვანება, კერძოდ, სახელმწიფო უწყების უფლება, მაღალი საჯარო ინტერესის პირობებში ხელი მიუწვდებოდეს და საჯარო გახადოს ისეთი სპეციფიკური პირადი ინფორმაცია, როგორიცაა ეთნიკური და რასობრივი კუთვნილება, რელიგიური და პოლიტიკური მრწამსი, ჯანმრთელობის მდგომარეობა და სხვა. ეს ინფორმაცია საკმაოდ სენსიტიურია და აუცილებელია შეიზღუდოს მასზე ხელმისაწვდომობა, რამდენადაც კანონის მიღების შემდეგ იგი ადვილად ხელმისაწვდომი ხდება⁴². ამასთან, კანონის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს მონაცემთა ბაზის სააგენტოს ხელმძღვანელს. შესაბამისად, ექსპერტები შიშობენ, რომ ამ შემთხვევაში ნაკლები იქნება საზოგადოების წინაშე სააგენტოს ანგარიშვალდებულება.

კანონმდებლობა ღტოლვილებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ. ღტოლვილთა შესახებ კანონი საქართველოში 1998 წლიდან მოქმედებს. გაეროს ღტოლვილთა უმაღლესი კომისარის ოფისი (UNHCR) აქტიურად თანამშრომლობდა საქართველოს ხელისუფლებასთან და ეხმარებოდა მას ღტოლვილთა სტატუსის დადგენის პროცედურების გაუმჯობესებაში. ღტოლვილთა შესახებ კანონში 2010 წელს შესული ცვლილებებით, Prima facie პრინციპით შემოსული პირების ღტოლვილის სტატუსის განსაზღვრავს და ღტოლვილთა სამინისტროში არეგისტრირებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნილი კომისია. თუ საჭირო ინფორმაციის ან დოკუმენტის უქონლობის გამო გართულდა ან შეუძლებელია კომისიის კომპეტენციას მიეკუთვნებული საკითხის გადაწყვეტა, მის მოსაპოვებლად კომისიას უფლება აქვს მიმართოს უფლებამოსილ სახელმწიფო ორგანოებს და უწყებებს, აგრეთვე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებს. კომისიას ასევე შეუძლია მუშაობის პროცესში მონაწილეობის მისაღებად მოიწვიოს ამ სახელმწიფო და არასახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები.

გაეროს განვითარების პროგრამის მონაცემებით, 2010 წლისათვის საქართველოში 900-ამდე ღტოლვილია რეგისტრირებული (თუმცა, სამინისტროს ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციით ღტოლვილთა რიცხვი 573-ია)⁴³. მათი უმეტესობა 1999 წელს ჩეჩნეთის ომის შემდეგ

⁴² ინტერვიუ ვახუშტი მენაბდესთან, საქართველოს ახალგაზრდა ოურისტთა ასოციაცია, გაზეთი 24 საათი, 2010 წლის 29 დეკემბერი.

⁴³ <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/67>

არიან შემოსულნი და, ძირითადად, კომპაქტურად არიან ჩასახლებულნი ასმეტის რაიონში.

საქართველოს მთავრობა აღიარებს მოქალაქეობის შესახებ კანონმდებლობაში არსებულ ნაკლოვანებებს და 2011 წლისთვის გეგმავს მოქალაქეობის არმქონე პირთა შესახებ გაეროს კონვენციასთან და ევროპულ კონვენციასთან შეერთებას⁴⁴. (2011 წლის დეკემბერში საქართველო მიუერთდა 1954 წლის კონვენციას მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსის შესახებ). გაეროს ლტოლვილთა საბჭო (UNHCR) და სხვა დონორი ორგანიზაციები მხარს უჭერენ ამ სფეროში კანონშემოქმედებით საქმიანობას. 2011 წლისთვის საქართველოს ხელისუფლება გეგმავს მესხი თურქების ნაწილის ნებაყოფლობით რეპატრაციასაც. გაეროს ლტოლვილთა საბჭოს (UNHCR) ექსპერტებმა გამოხატეს მზადყოფნა, მხარი დაუჭირონ ხელისუფლებას რეპატრაციის პროექტის განხორციელებაში, კერძოდ, მოქალაქეობის დაკარგვასთან დაკავშირებული პრობლემების თავიდან აცილებაში. მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებულია საკანონმდებლო ცვლილებები მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუსის დადგენის პროცედურასთან დაკავშირებით.

ადამიანებით უკანონო ვაჭრობა. 2006 წელს საქართველომ მიიღო და ძალაში შევიდა კანონი ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ. კანონი შემდეგ სამ პრინციპს ეყრდნობა: მსხვერპლთა დაცვა, ტრეფიკინგის თავიდან აცილება და დამნაშავეთა დასჯა. ის ითვალისწინებს მსხვერპლთა დაცვის და დახმარების სახელმწიფო ფონდის შექმნას, თავმჯდომარის გახსნას, ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლის საკოორდინაციო საბჭოს დაარსებას, დამნაშავეთა საინფორმაციო ბაზის შექმნას და სახელმწიფო მიმართულების მექანიზმის განვითარებას⁴⁵. ამასთან, საქართველოს კანონი უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ ტრეფიკინგის მსხვერპლ უცხოელებს ქვეყანაში ცხოვრების უფლებას აძლევს, თუნდაც შესაბამისმა ორგანოებმა გონივრულ ვადაში ვერ შეძლონ მისი მსხვერპლად ყოფნის დადასტურება⁴⁶. 2006-2010 წლებში საქართველო შეუერთდა ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის თავიდან აცილების, შეჩდოების და დასჯის პაღერმოს პროტოკოლს (2006) და ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის წინა-

⁴⁴ 2011 UNHCR Planning Figures for Georgia <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2e6>

⁴⁵ Minnesota Advocates for Human Rights (2006) Measures and Actions Taken by Georgia against Trafficking in Persons – 2006, <http://www.stopvaw.org>

⁴⁶ US Department of State, Trafficking in Persons Report, 2010, case of Georgia <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm>

აღმდეგ ბრძოლის 2005 წლის ევროპის საბჭოს კონვენციას (2007 წლის 14 მარტს).

ამგვარად, მიგრაციის სფეროში საქართველოს კანონდებლობა რეფორმირების პროცესშია. დაგეგმილია ახალი კანონების მიღება, რაც შემთხვევაში ცვლილებები შევა უკვე არსებულ კანონმდებლობაში. თუმცა, საჭიროა ამ ცვლილებათა პროცესის ერთიან სისტემაში მოყვანა. მოსალოდნელია, რომ მიგრაციის სტრატეგიული დოკუმენტის ჩამოყალიბება დაეხმარება საკანონმდებლო რეფორმების შემდგომ სრულყოფას და ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისი მიგრაციის მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას.

4. მიგრაციის პოლიტიკისა და პრაქტიკის განვითარება საქართველოში

2010 წელს საქართველოს მთავრობამ დაადასტურა მიგრაციის მართვის პრიორიტეტულობა ქვეყნის სამინაო და საგარეო პოლიტიკისათვის. მიგრაციის მართვის სფეროში ჩართულ უწყებებს შორის კოორდინაციის დონის ასამაღლებლად და მართვის გასაუმჯობესებლად შეიქმნა მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია. კომისიას დაევალა იმ სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის საქმიანობის კოორდინაციის და თანამშრომლობის უზრუნველყოფა, რომლებიც მუშაობენ ეკონომიკის, სოციალურ, შრომის, ვაჭრობის, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურულ და უსაფრთხოების სფეროებში, რამდენადაც თითოეულ მათგანს განსაკუთრებული გავლენა აქვს მიგრაციის პოლიტიკაზე.

დღესდღეობით არ არსებობს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიერ აღიარებული ან შეთანხმებული მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებათა შორის სათანადო კოორდინაციას. ზოგიერთ სახელმწიფოში მიგრაციის მართვა დეცენტრალიზებულია – გადანაწილებულია სხვადასხვა ინსტიტუტს შორის და არ არსებობს ერთი საკოორდინაციო ორგანო, სხვა ქვეყნებში კი კოორდინაცია ერთ კონკრეტულ სამინისტროს ევალება. საქართველო ჯერ კიდევ მიგრაციის მართვის სტრუქტურის შერჩევის პროცესშია.

4.1. მიგრაციის საკითხებზე უწყებათშორისი სამთავრობო კომისია

საქართველოს მთავრობამ 2010 წელს კონკრეტული ნაბიჯები გადადგა ქვეყანაში მიგრაციის პოლიტიკის მართვის გასაუმჯობესებლად. საქართველოს მთავრობის №314 (2010) დადგენილებით შეიქმნა მიგრა-

ციის საკითხების სამთავრობო კომისია, როგორც საქართველოს მთავრობის მრჩეველი უწყება. კომისიის მიზანია სახელმწიფო მიგრაციული პოლიტიკის ჩამოყალიბება და საქართველოში მიგრაციული პროცესების მართვის გაუმჯობესება. კომისიის ფუნქციებსა და უფლებებში შედის, მთავრობისთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ქვეყნის მიერ აღებული ვალდებულებების შესაბამისი ინიციატივების წარდგენა⁴⁷; სახელმწიფოს ნებისმიერი უწყებიდან შესაბამისად საჭირო ინფორმაციის გამოთხოვა; მიგრაციასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ინიციატივებისა და რეკომენდაციების მომზადება; სახელმწიფო უწყებათა თანამშრომლობის კოორდინაცია საერთაშორისო ორგანიზაციებთან; ემიგრაციიდან დაბრუნებული საქართველოს მოქალაქეების სოციალური და ეკონომიკური პირობების შესაქმნელად წინადადებების მომზადება და სხვა.

კომისიის მუშაობაში მონაწილეობს თერთმეტი უწყება:

1. საგარეო საქმეთა სამინისტრო
2. ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო
3. სახელმწიფო მინისტრი დიასპორის საკითხებში
4. იუსტიციის სამინისტრო (სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო)
5. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო
6. შინაგან საქმეთა სამინისტრო
7. ფინანსთა სამინისტრო
8. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
9. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
10. ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი
11. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო

სამთავრობო კომისიის თავმჯდომარეს წარმოადგენს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე, სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს თავმჯდომარე.

კომისიის დებულების მიხედვით, კომისია წელიწადში ორჯერ იკრიბება. უკანასკნელი შეხვედრა 2011 წლის 3 ნოემბერს გაიმართა; განხილული იყო მიგრაციის სტრატეგიის დოკუმენტზე მიმდინარე მუშაობა, მიგრაციის მონაცემთა ბაზის სისტემის შექმნასთან დაკავშირებული საკითხები, ასევე, საქართველოს მიგრაციის პოლიტიკის არსებულ გამოწვევებზე რეაგირების სავარაუდო მოდელები.

კომისიის ფუნქციებში შედის სპეციალური სამუშაო ჯგუფების შექმნაც, რომელთა მიზანია კონკრეტული ამოცანების კარგად განხორციე-

⁴⁷ იხ. მთავრობის №314 ბრძანებულება, 2010 წლის 13 ოქტომბერი; მთავრობის ¹⁹⁴ ბრძანებულება, 2011 წლის 23 თებერვალი.

ლება. შესაბამისად, კომისიის ფარგლებში შექმნილია სამი სამუშაო ჯგუფი – 1) სარეინტეგრაციო საქმიანობის კონსოლიდაციის, 2) მოქალაქეობის არმქონეობის, 3) მიგრაციის სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფი. სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფი 2011 წლის 19 მაისს შეიქმნა. სამუშაო ჯგუფმა საქართველოს სტრატეგიის დოკუმენტის ამოცანებად შემდეგი ოთხი ძირითადი სტრატეგიული მიმართულება განსაზღვრა: 1) ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობა, 2) არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლა, 3) თავშესაფრის პოლიტიკა, 4) რეინტეგრაცია. ძალზედ მნიშვნელოვანია ამ ყველა მიმართულების ასახვა სტრატეგიულ დოკუმენტში⁴⁸.

სამთავრობო კომისიისა და სამუშაო ჯგუფის შექმნა იმედს იძლევა, რომ ხელისუფლება გეგმავს გააქტიუროს მუშაობა მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების კუთხით, რამდენადაც ის ყოველდღიურად დგას მიგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტის წინაშე⁴⁹. ეს პრობლემები განსაკუთრებით გამოაშკარავდა საქართველო-ევროკავშირის შორის რეადმისიის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, როცა საქართველო ასობით ქართველის სამშობლოში დაბრუნების გამოწვევის წინაშე დადგა. ევროკავშირთან ურთიერთობის გაღრმავების პარალელურად, ეს პროცესი გულისხმობს მთავრობის მიერ მარეგულირებელი კანონმდებლობის გადახედვასაც იმ კუთხით, რომ ხელი შეუწყოს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის პროცესს და გააუმჯობესოს მიგრაციის ადმინისტრაციული მართვა.

სტრატეგიულ დოკუმენტზე მუშაობის გარდა, კომისიის კომპეტენციაში შედის ერთიანი მიგრაციის მონაცემთა ბაზის შექმნა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს რეგორმის პროცესში სხვადასხვა უწყებაში შეგროვებული ყველა კატეგორიის მიგრანტების შესახებ მონაცემების ერთ სისტემაში გაერთიანება. ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე პასუხისმგებელია სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო, არალეგალ მიგრანტთა მონაცემთა ბაზა კი იქმნება შინაგან საქმეთა სამინისტროში, რომელიც პასუხისმგებელია ევროკავშირიდან პიროვნებათა რეადმისიაზეც. იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლების და ლტოლვილთა სამინისტროში ინახება ინფორმაცია ლტოლვილების, რეპატრიანტთა, მოქალაქეობის არმქონე პირთა და თავშესაფრის მაძიებელ პირთა შესახებ. ინფორმაციის მუდმივი გაცემის მექანიზმების არარსებობის გამო ყველა უწ-

⁴⁸ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს წარმომადგენელი, 2011 წლის 8 ნოემბერი.

⁴⁹ საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები აშკარად მიუთითებს ქვეყნის წინაშე მიგრაციის საკითხებთან დაკავშირებული გამოწვევების არსებობას, მათ შორისაა მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიის ხელშეკრულება ევროკავშირთან, ათასობით მესხის რეპატრიაცია, ასობით ათასი იძულებით გადაადგილებულ პირისა და რამდენიმე ასეული ჩეჩნეთიდან ლტოლვილის ინტეგრაცია.

ეებას საკუთარი მონაცემთა ბაზა აქვს, რაც ართულებს არსებული ინფორმაციის ანალიზის შესაძლებლობას. ეს თითქმის შეუძლებელს ხდის მონაცემთა ბაზის ანალიზს და მიგრაციის პროფილის მუდმივ განახლებას და მიგრაციის ნაკადების მონიტორინგს როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. ეს უკანასკნელი პრობლემა მაშინ იჩენს თავს, მაგალითად, როდესაც უცხო ქვეყნის მოქალაქე გადააჭარბებს საქართველოში მისთვის ყოფნის ნებადართულ პერიოდს. ამ შემთხვევაში საჭიროა, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკონსულო დეპარტამენტი და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამისი (კერძოდ, საპატრულო პოლიციის) დეპარტამენტი მუდმივმოქმედ რეჟიმში ცვლიდნენ ინფორმაციას საგარეო საქმეთა სამინისტროს ან სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე გაცემული ვიზებით ან ბინადრობის ნებართვით განკუთვნილი დროის შესახებ⁵⁰.

სასურველია და ხელსაყრელია ყველა ამ მონაცემის თავმოყრა ერთიან მონაცემთა ბაზაში, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს, ჰქონდეს სრულყოფილი და ნათელი სურათი ქვეყანაში მიმდინარე მიგრაციული პროცესების შესახებ და დროულად უპასუხოს აქტუალურ საკითხებს. ერთი მხრივ, ასეთი საერთო მონაცემთა ბაზის შექმნაზე პასუხისმგებლობა სამთავრობო კომისიას ეკისრება, თუმცა აუცილებელია სტრატეგიულ დოკუმენტში მონაცემთა ბაზის მართვის პრინციპების გათვალისწინება: დაევალება ის ახლად შექმნილ ორგანოს თუ კოორდინებას გაუწევს არსებული ერთ-ერთი ინსტიტუტი, რომელსაც აქვს კარგად დაცულ მონაცემთა ბაზასთან მუშაობის გამოცდილება?

ამასთან, სასურველია ერთი უწყებათშორისი ორგანოს ჩამოყალიბება, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს იმ სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობას, რომლებსაც ეკისრებათ საქართველოში მიგრაციის მართვა. ამ ორგანოს შესაძლებლობა ექნება, გარდა ინფორმაციის შეგროვებისა, დაამუშაოს და სტატისტიკური ანალიზი გაუკეთოს მიგრაციის შესახებ ქვეყანაში დაგროვილ ინფორმაციას. ასეთი ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელი გახდება მიგრაციის შესახებ ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტის მუდმივი განახლება და დროული ცვლილებების შეტანა მიგრაციის პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაში. თუმცა ეს საკითხი მთავრობაში ღიად ჯერ არ განიხილება.

სამთავრობო კომისია მხარს უჭერს საქართველოში ევროკავშირის დაფინანსებით მიმდინარე სხვადასხვა პროექტის განხორციელებას და აქტიურად მონაწილეობს მასში. დღევანდელი მდგომარეობით სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაცია (მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია, მიგრაციისა და განვითარების საერთაშორისო ცენტრი, დანიის

⁵⁰ საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა, შემეფასებელი მისიის ანგარიში, 2008 წლის იანვარი, http://iom.ge/pdf/Migration_AssessmentGeo.pdf

დტოლოვილთა საბჭო) ევროკავშირის მხარდაჭერით ახორციელებს პროექტებს, რომლებიც ხელს უწყობენ მიგრაციის მართვის სფეროში ჩართული უწყებების შესაძლებლობათა გაზრდას, რეადმისიის ხელშეკრულების განხორციელებასა და რეინტეგრაციას. გარდა ამისა, ხელშეკრულების – *პარტნიორობა მობილურობისთვის* – ფარგლებში მიმდინარეობს პროექტი – *მიზნობრივი ინიციატივა საქართველოსთვის*. პროექტი მრავალკომპონენტანია და ძირითადად ორიენტირებულია დაბრუნებულთა რეინტეგრაციაზე. კომისიის სამდივნო, რომლის ფუნქციასაც ასრულებს სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო, ხელს უწყობს აღნიშნული პროექტების მაქსიმალურად ეფექტიან განხორციელებას⁵¹.

ამგვარად, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის შექმნით სრულდება მუშაობა მიგრაციის ეროვნული სტრატეგიის პროექტზე; განხორციელდა კვლევა, რომლის მიზანი იყო საქართველოს მიგრაციის პოლიტიკისთვის არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება; საქართველო მიუერთდა 1954 წლის კონვენციას; დაიწყო მუშაობა მიგრაციის მონაცემთა ერთიანი სისტემის შექმნაზე, რაც ხელს შეუწყობს მიგრაციის სფეროში ადეკვატური სტატისტიკის წარმოებას და აამაღლებს ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. კომისია ასევე მუშაობს რესურსების შეფასებაზე, რაც შეიძლება საჭირო გახდეს ეროვნული მიგრაციის სტრატეგიაში განსაზღვრული ამოცანების შესასრულებლად. თუმცა, დოკუმენტის და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავებამდე შეუძლებელია ქვეყანაში მიგრაციის მართვის პრაქტიკაში დამკვიდრების ზუსტი ხარჯების გაწერა.

4.2 სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო ერთ-ერთი სამთავრობო უწყებაა, რომელიც მუშაობს საქართველოს და უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიგრაციასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე. სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო პასუხისმგებელია უცხო ქვეყნის მოქალაქეთათვის ბინადრობის მოწმობების გაცემაზე, მათ გაგრძელებაზე და შეწყვეტაზე, ასევე, თავშესაფრის მაძიებელთათვის სტატუსის დადგენაზე. სააგენტო პასუხისმგებელია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უცხოელთა საქართველოდან გაძევებაზე და საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან უცხო ქვეყანაში ემიგრაციაზე⁵². ის აგროვებს ლეგალურ მიგრაციასთან დაკავშირებულ მონაცემებს (უცხო

⁵¹ ინფორმაცია მიღებულია საჯარო რეესტრის სააგენტოდან, 28 დეკემბერი 2011.

⁵² 2009 წლის პირველი თებერვლიდან ეს უფლება სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს გადაეცა.

ქვეყნის მოქალაქეობის დამადასტურებელ დოკუმენტებს, დროებითი და მუდმივი ბინადრობის ნებართვებს, გაძევების გადაწყვეტილებებს, კმიგრაციის ნებართვებს).

სამოქალაქო რეესტრის ადგილობრივი ოფისები საქართველოს ყველა რეგიონშია წარმოდგენილი. სააგენტო სწავლობს მოქალაქეობის არმქონე პირთა დოკუმენტაციას, მათ ლეგალურ სტატუსს. მოქალაქეობის მიღებასთან დაკავშირებული დოკუმენტები სააგენტოს ადგილობრივი ოფისებიდან შემდგომი განხილვისთვის პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში იგზავნება, თუმცა სააგენტო ინარჩუნებს ექსკლუზიურ უფლებას, ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილება მიიღოს.

სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს მონაცემებით, 2009-2010 წლებში მკვეთრად გაიზარდა სააგენტოს მიერ გაცემული დროებითი და მუდმივი ბინადრობის ნებართვების რაოდენობა, რაც მიუთითებს საქართველოში ცხოვრების და მქმანობის პერსპექტივით მიგრანტების მზარდ დაინტერესებაზე. 2009 წელს სააგენტომ 2735, 2010 წელს კი 4859 დროებითი ბინადრობის ნებართვა გასცა, ხოლო გაცემული მუდმივი ბინადრობის ნებართვათა რიცხვი 2009 წელს 1350, 2010 წელს კი – 2528 იყო.

საქართველოს კანონმდებლობით დროებითი ბინადრობის ნებართვის მიღების მთავარი წინაპირობაა დამსაქმებლის მიერ გაცემული მუშაობის ან საქართველოში სწავლის დამადასტურებელი სერტიფიკატის წარდგენა. საქართველოში ბინადრობის ნებართვას, მეტწილად, შემდეგი ქვეყნის მოქალაქეები ითხოვენ: რუსეთი, უკრაინა, ჩინეთი, ინდოეთი, შეერთებული შტატები, ირანი⁵³. მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მისაღებად განმცხადებელი ვალდებულია დაადასტუროს, რომ მას ნათესავები ჰყავს საქართველოში ან ექვსი წელი კანონიერად იცხოვრა საქართველოში. კანონის მიხედვით, საქართველოში ბოლო ექვსი წლის მანძილზე მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეს აქვს მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მიღებაზე განაცხადის გაკეთების შესაძლებლობა. უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ კანონის განმარტებით, პირველი დროებითი ბინადრობის ნებართვა მხოლოდ ერთი წლის ვადით გაიცემა, მისი პირველად გაგრძელება შესაძლებელია ხუთ წლამდე ვადით. ევროკავშირის რეგულიაციებისგან განსხვავებით, რომელთა მიხედვით ქვეყანაში ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში მცხოვრებ პირს შეუძლია მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მიღებაზე განაცხადი გააკეთოს, საქართველოს კანონმდებლობით ეს მოთხოვნა ექვსი წელია⁵⁴.

⁵³ ინფორმაცია მოწოდებულია სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს წარმომადგენლის მიერ, 2011 წლის 17 ნოემბერი.

⁵⁴ საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა, შემფასებელი მისიის ანგარიში, 2008 წლის იანვარი, http://iom.ge/pdf/Migration_AssessmentGeo.pdf

საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში შედის საკუთარი შეხედულებისამებრ განსაკუთრებული დამსახურების მქონე პირებისთვის მოქალაქეობის მინიჭება, მოქალაქეობის შეწყვეტა და უცხო ქვეყნის მოქალაქის პერსონა ნონ გრატა-დ გამოცხადება. 2009 წელს საქართველოს პრეზიდენტმა 7497 პირს მიანიჭა მოქალაქეობა, 2010 წელს კი – 8424. ამ პერიოდში განაცხადების უმრავლესობა რუსეთის, სომხეთის, შეერთებული შტატების, ბელორუსის და ყაზახეთის ეთნიკურად ქართველი მოქალაქეების მიერ გაკეთდა⁵⁵.

ბოლო პერიოდში სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა. რეფორმების მიზნები და შედეგები დეტალურად აღწერილია და შეფასებული უწყების განვითარების 2007-2011 წლების სტრატეგიაში. დოკუმენტის თანახმად, სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოში დაიწყო ბიომეტრიული პასპორტების და ელექტრონული საიდენტიფიკაციო ბარათების ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შედგენა. ბაზაში ასახულია საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ბიომეტრიული მონაცემები თითოეული საქართველოს მოქალაქის შესახებ. ოფიციალური დოკუმენტების მიხედვით, მუდმივად ხდება მონაცემთა ბაზის განახლება და მონიტორინგი, ასევე, დაცვის სისტემების სრულყოფა. მომავალში სამოქალაქო რეესტრი შეძლებს სხვა უწყებებთან საქართველოს მოქალაქეთა და უცხოელთა შესახებ ინფორმაციის გაცვლას. თუმცა, აქ ისიც უნდა ითქვას, რომ სააგენტოს მიერ ამ ფუნქციის განხორციელება დამოკიდებული იქნება პარტნიორი სახელმწიფო უწყებების მხრიდან ინფორმაციის გაცვლის მზაობაზე. როგორც უკვე აღინიშნა, ქართულ სამთავრობო უწყებებში მიგრაციასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაცვლის გამოცდილება საკმაოდ მწირია, მით უმეტეს, რომ ამ კომპეტენციის გადამწოდება მხოლოდ ბოლო პერიოდში მოხდა.

2010 წლიდან სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო ასრულებს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნოს ფუნქციას; იგი ორგანიზაციულ-ტექნიკურ და ინტელექტუალურ მხარდაჭერას უწევს კომისიის მუშაობას.

4.3 საგარეო საქმეთა სამინისტრო

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი როლი აქვს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების სტატუსის ლეგალიზაციაში. სამინისტროს სხვადასხვა დეპარტამენტი (მათ შორის, საკონსულო დეპარტამენტი, ევროინტეგრაციისა და ევროპულ საქმეთა დეპარტამენტები, საერთაშორისო ორგანიზაციების, პოლიტიკური, უსაფრთხოებისა და

⁵⁵ ინფორმაცია მოწოდებულია სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს წარმომადგენლის მიერ, 2011 წლის 17 ნოემბერი.

ევროატლანტიკური ინტეგრაციის დეპარტამენტები, საერთაშორისო ეკონომიკური, კულტურული და ჰუმანიტარული ურთიერთობების დეპარტამენტები) სხვადასხვა ფორმით ჩართული არიან მიგრაციასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტაში.

ამ მხრივ, ყველაზე დიდი პასუხისმგებლობა საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკონსულო დეპარტამენტს ეკისრება. საკონსულო დაწესებულებების შესახებ კანონში გაწერილია, რომ ქართული საკონსულო ვალდებულია აღწეროს უცხო ქვეყნებში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები და ხელთ არსებული ყველა ზომა გამოიყენონ მათი კანონიერი უფლებების დასაცავად.

საკონსულოს მომსახურებში შედის საქართველოს მოქალაქეებზე დიპლომატიური, სამსახურეობრივი და სამოგზაურო პასპორტების გაცემა, გახანგრძლივება, ცვლილებების შეტანა ან გაუქმება, ასევე, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე საქართველოს ვიზის გაცემა, გახანგრძლივება, ცვლილებების შეტანა ან შეწყვეტა. საკონსულოები პასუხისმგებლები არიან ლეგალიზება გაუკეთონ საქართველოს მოქალაქეების ოფიციალურ დოკუმენტაციას. იუსტიციის სამინისტროს სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ცნობით, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში დაახლოებით 30 საქართველოს საკონსულო ფუნქციობს, რომლებიც აღჭურვილნი არიან შესაბამისი ტექნიკური და პროგრამული ინსტრუმენტებით და მზად არიან, ვიზის და რეადმისიის ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულები შეასრულონ⁵⁶.

საგარეო საქმეთა სამინისტროს დებულების მიხედვით, საკონსულო დეპარტამენტის ვალდებულებაა საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან, აგრეთვე, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან საქართველოს დიპლომატიური და საკონსულო ურთიერთობათა წარმართვა. მის ფუნქციებში ასევე შედის საქართველოს მოქალაქეების ემიგრაციული პროცესების შესწავლა და, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, მიგრაციის მართვის პროცესში ჩართვა.

საქართველომ საკუთარი საგარეო პოლიტიკის ლიბერალიზაცია 2006 წლის 1 ივლისიდან დაიწყო, როდესაც ძალაში შევიდა კანონი უცხოელთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ. მას შემდეგ პარლამენტმა კანონში არაერთი ცვლილება შეიტანა, რომელთა საფუძველზეც ევროკავშირის და მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის მოქალაქეს მოეხსნა საგარეო შეზღუდვები და მიეცათ საქართველოში თავისუფლად გადაადგილების უფლება. დღეს საქართველოში შემოსასვლელად და 360 დღემდე დასა-

⁵⁶ ინტერვიუ გიორგი გაბრიელაშვილთან, სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს თავმჯდომარის მოადგილე, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. ინტერვიუ ჩატარებულია ევროპული ინიციატივის ლიბერალური აკადემიის მიერ 2011 წლის 6 ოქტომბერს (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელების ანგარიში, 2011 წ.).

რჩენად ვიზა არ ესაჭიროება დაახლოებით 80-ზე მეტი ქვეყნის მოქალაქეს. საქართველოში შესვლაზე შეზღუდვების მოხსნით ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ევროკავშირის და სხვა ქვეყნის მოქალაქეთა ნაკადი (იხ. ქვემოთ).

გარდა იმისა, რომ საქართველოს ვიზა გაიცემა საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობებსა და საკონსულო დაწესებულებებში, ვიზა/სამთვლიანი შემოსვლის ნებართვა საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე არსებულ სასაზღვრო გამტარ პუნქტებში შეიძლება გასცეს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალმა უფლებამოსილმა ორგანომ. უნდა ითქვას, რომ ასეთი ნებართვა გაიცემა მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ შესაბამისი ბრძანებულების საფუძველზე. 2010 წლიდან კი საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერად შემოსულ უცხოელზე ორდინალური ვიზის გაცემის უფლება სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოსაც მიენიჭა.

ამასთან, საქართველოს ხელისუფლებამ შეინარჩუნა გარკვეული შეზღუდვები ვიზის გაცემასთან დაკავშირებით. მაგალითად, სახელმწიფო იტოვებს უფლებას, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლაზე უარი უთხრას ნებისმიერ უცხოელს, თუ არსებობს მისი საერთაშორისო სისხლის სამართლებრივ დანაშაულში მონაწილეობის საფუძვლიანი ეჭვი, მათ შორის, ტერორიზმსა და ნარკოტიკებით და ადამიანებით უკანონო ვაჭრობაში. საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლა შეიძლება აეკრძალოს ინფექციური დაავადების მატარებელ პირს (ეს შეზღუდვა ამოქმედდა 2010 წლის 1 ოქტომბრიდან, ინფექციათა სია კი უნდა მომზადდეს შრომის, სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროს მიერ).

4.4 შინაგან საქმეთა სამინისტრო

საზღვრის დაცვის სფეროს რეფორმა. შინაგან საქმეთა სამინისტროში რეფორმები 2004 წლიდან დაიწყო, როდესაც სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუერთდა. 2006 წელს ეს დეპარტამენტი საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის დეპარტამენტად გადაკეთდა. შესაბამისი ცვლილებები განხორციელდა საკანონმდებლო დონეზეც. საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის შესახებ ახალი კანონის მიხედვით, ის შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში ნაწილობრივ დამოუკიდებელ უწყებად ჩამოყალიბდა, რომელსაც ხელმძღვანელობს შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე.

2008 წელს საქართველოს სასაზღვრო პოლიციამ მნიშვნელოვანი რესტრუქტურირაცია განიცადა. 2008 წლის 31 დეკემბერს გარკვეული ცვლილებები შევიდა საქართველოს კანონში სასაზღვრო პოლიციის შე-

სახეზე, რის შედეგადაც რამდენიმე უწყება შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტებს შეუერთდა, ხოლო სახმელეთო გამშვები პუნქტები შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციას დაექვემდებარა. ოფიციალური წყაროების ცნობით, განხორციელებული რეფორმები საქმიანობის დუბლირების თავიდან აცილების და ეკონომიკური საკითხების მოგვარებით იყო მოტივირებული⁵⁷.

2005-2011 წლებში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლობის ოფისი სამხრეთ კავკასიაში ჩართული იყო ქართული სასაზღვრო სისტემის რეფორმის მხარდარდაჭერის პროცესში. ევროკავშირის საზღვრის მხარდაჭერის ჯგუფი პასუხისმგებელი იყო საქართველოს საზღვრის მართვის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის განვითარებასა და განხორციელების პროცესში დახმარების აღმოჩენაზე. ჯგუფი მუშაობდა საქართველოს სასაზღვრო პოლიციასთან, საპატრულო პოლიციასთან და საბაჟო დეპარტამენტთან; ის მიზნად ისახავდა საქართველოს სასაზღვრო უწყებების საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდას. მხარდაჭერის ჯგუფი სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ოფისის მანდატით მოქმედებდა. ელჩის მანდატის ვადა 2011 წლის 28 თებერვალს ამოიწურა⁵⁸. ევროკავშირის, გაეროს განვითარების პროგრამის და სხვა საერთაშორისო დონორების განცხადებით, მომავალში კვლავ გაგრძელდება საქართველოს საზღვრის უსაფრთხოების განვითარების მხარდაჭერა.

საქართველოს ხელისუფლების წარმომადგენელთა თქმით, ქვეყნის საზღვრის კონტროლის საქმიანობაში ჩართულ სამთავრობო უწყებებს, კერძოდ, სასაზღვრო პოლიციას, საპატრულო პოლიციას და საბაჟო დეპარტამენტს რამდენიმე დონორი ორგანიზაცია სხვადასხვა პროგრამით ეხმარება. მატერიალურ და ფინანსურ დახმარებასთან ერთად ძალიან ბევრს ნიშნავს უცხოელ ექსპერტთა მიერ გაწეული კონსულტაციები; ეს ხელს უწყობს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ქართული სახმელეთო და საზღვრო საზღვრების, ასევე, სასაზღვრო გამშვები პუნქტების მოდერნიზებას და აღჭურვის გაუმჯობესებას⁵⁹. მაგალითად, შეერთებული შტატების სამთავრობო უწყებები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ საქართველოს სასაზღვრო პოლიტიკის დახმარებას. დახმარება, ძირითადად, სასაზღვრო გამშვები პუნქტების აღჭურვის გაუმ-

⁵⁷ ამ ცვლილებებით სპეციალური სწრაფი რეაგირების ერთეული საგანგებო დეპარტამენტს შეუერთდა, ხოლო საავიაციო ერთეული თავდაცვის სამინისტროს საჰაერო ძალებს გადაეცა.

⁵⁸ ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლობა: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=EN>

⁵⁹ ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლის მოხსენება საერთაშორისო კონფერენციაზე, 2010 www.mof.gov.ge საქართველოს დახმარება შეერთებული შტატების მთავრობის მიერ, ყოველწლიური ანგარიში 2008, 2009, 2010

ჯობესებასა და თანამშრომელთა გადამზადებაზეა მიმართული⁶⁰. ბოლო წლებში მოდერნიზაციის პროექტის ფარგლებში საქართველოს ყველა გამშვები პუნქტი აღიჭურვა სენსორული და პირადობის დამდასტურებელი მოწმობის და რეგისტრაციის სისტემებით (PIRS), რადიოაქტიური და სხვა ნივთიერების დეტექტორებით⁶¹. პარალელურად დამონტაჟდა ბოტკოვან-ოპტიკური საკომუნიკაციო სისტემა⁶². ამან გაზარდა საპატრულო პოლიციის მიერ გამოაშკარავებული ყაღბი დოკუმენტების რაოდენობა, ხელი შეუწყო ქვეყანაში შესვლისა და გასვლის მონაცემთა ბაზის შექმნას, ეფექტიანი გახდა მიგრაციის ნაკადების შესახებ ინფორმაციის გაცვლა და ანალიზი. ყველა გამშვებ პუნქტში ინსტალირებულია პროგრამული უზრუნველყოფა, რაც გამშვები პუნქტების მონაცემთა ბაზებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ბაზასთან აკავშირებს; შესაბამისად მოქმედებს საქართველოს ტერიტორიაზე შემომსვლელ ან გამსვლელ პირთა ვინაობის დადასტურების “პირდაპირი” რეჟიმი⁶³.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადებით, 2011 წლის ნოემბრიდან ყველა გამშვები პუნქტი აღჭურვილია მეორადი “ლაბორატორიებით”⁶⁴; ახალი პასპორტების ამომცნობი პროგრამული უზრუნველყოფით საკმაოდ დაჩქარდა სამგზავრო დოკუმენტების შემოწმების პროცესი. პარალელურად ხდება მგზავრთა ელექტრონული სურათების გადაღება, რაც ხელს უწყობს ვინაობის დადგენის პროცესს და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას. გამშვები პუნქტის ვიდეო-კონტროლის კამერები დაკავშირებულია ცენტრალურ მონაცემთა ბაზასთან, რაც 24-საათიანი (24/7-ზე) კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა⁶⁵.

საქართველოს სასახლვრო პოლიციაში გატარებული რეფორმები 2008 წლის “საქართველოს სახლვრის მართვის სტრატეგიის” – ხუთწლიანი რეფორმის სტრატეგიული გეგმის შესაბამისად განხორციელდა. სტრატეგია უწყებათშორისი კომისიის მიერ, სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის განსაკუთრებული წარმომადგენლის ოფისის და ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს დახმარებით ჩამოყალიბდა. სტრატეგიას ხელი საქართველოს პრეზიდენტმა 2008 წელს მოაწერა. საქართველო კვლავ

⁶⁰ საქართველოს დახმარება შეერთებული შტატების მთავრობის მიერ, ყოველწლიური ანგარიში, 2010 <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/eurasiafy10/156874.htm>

⁶¹ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) შესრულების 2010 წლის ანგარიში, სახელმწიფო სამინისტრო ევროპულ და ევროატლანტიკურ ინტეგრაციის საკითხებში, 2010.

⁶² <http://www.policeacademy.ge/index.php?page=home&lan=en>

⁶³ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) შესრულების 2010 წლის ანგარიში, სახელმწიფო სამინისტრო ევროპულ და ევროატლანტიკურ ინტეგრაციის საკითხებში, 2010.

⁶⁴ ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროგრესის ანგარიში, 2011, ანგარიში, მომზადებულია ღია საზოგადოება-საქართველოს მიერ.

⁶⁵ იქვე.

აგრძელებს საზღვრის მართვის სექტორის რეფორმირებას – 2009 წლის დეკემბრის ინტეგრალური საზღვრის მართვის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შესაბამისად.

2009 წლის იანვარში ფინანსთა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებმა ერთიანი ბრძანება გამოსცეს, რომელმაც დეტალურად გაწერა საზღვრის გადაკვეთის რეგისტრაციის პროცედურა და მკაფიოდ გაანაწილა ფუნქციები ორ უწყებას – შემოსავლების სამსახურსა და საპატრულო პოლიციას – შორის⁶⁶. 2010 წლის ოქტომბერში პირველად განხორციელდა სადახლოს გამშვებ პუნქტში ორ უწყებას შორის თანამშრომლობის შეფასება. უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერ კიდევ არ არსებობს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სასაზღვრო ერთეულების და იუსტიციის სამინისტროს სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული მონაცემთა ბაზა. ამ პრობლემის გადაწყვეტა უწყებათშორისი სამუშაო ჯგუფის ამოცანაა, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სამოქალაქო რეესტრს და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შორის თანამშრომლობას და ინფორმაციის გაცვლას.

რადმისიის ხელშეკრულების განხორციელება. შსს-ში გატარებული რეფორმების შედეგად სასაზღვრო გამშვებ პუნქტის გავლით საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის მსურველი უცხო ქვეყნის მოქალაქის ინსპექტირების უფლება მიენიჭა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალ საპატრულო დეპარტამენტს. ინსპექტირების შემდეგ საპატრულო პოლიციის ოფიცერი შესაბამის კანონზე დაყრდნობით იღებს გადაწყვეტილებას, მისცეს თუ არა უცხოელს საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის ნებართვა. უარის შემთხვევაში, უცხო ქვეყნის მოქალაქეს უფლება აქვს მოითხოვოს უარის თქმის საფუძელის წერილობითი განმარტება.

2011 წლის ნოემბერში გამოქვეყნებული სტატისტიკის მიხედვით, 2011 წლის პირველი 10 თვის მანძილზე საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადაკვეთ პირთა საერთო რიცხვმა 2317957 შეადგინა, მათგან 252319 უცხო ქვეყნის მოქალაქეები იყვნენ, რაც წინა წლის მონაცემებთან შედარებით 34.6%-იან ზრდის მაჩვენებელია⁶⁷. ევროკავშირიდან ჩამოსულ ვიზიტორთა რაოდენობა დაახლოებით 10%-ით გაიზარდა და 12375 შეადგინა. ქვეყანაში შემოსულ პირთა ყველაზე დიდი ნაწილი ისრაელიდან ჩამოვიდა, მას მოჰყვება საბერძნეთი, შეერთებული შტატები და პოლონეთი.

⁶⁶ ევროპული სამქობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) შესრულების 2010 წლის ანგარიში, სახელმწიფო სამინისტრო ევროპულ და ევროატლანტიკურ ინტეგრაციის საკითხებში, 2010.

⁶⁷ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული ოფიციალური მონაცემები, 2011 წლის ნოემბერი <http://www.police.ge/uploads/images/2011st/pol.ge01.10.11-september.pdf>

რეადმისიის ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ ცვლილებები შევიდა მიგრაციასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობაში. 2011 წლის 26 აპრილს პრეზიდენტის №225 ბრძენბულებით, რეადმისიის ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის და კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილ ორგანოდ განისაზღვრა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო. მასვე დაევალა ევროკავშირის წევრ და სხვა სახელმწიფოების ტერიტორიაზე რეადმისიას დაქვემდებარებულ პირთა საქართველოში დაბრუნების ორგანიზაციული და პროცედურული საკითხების მოგვარება. შესაბამისად, საქართველოს საპატრულო პოლიციის პასუხისმგებლობაში შევიდა როგორც არაღებავალურ მიგრაციასთან ბრძოლა, რაც გულისხმობს საზღვრის უკანაონო გადმოკვეთას, ისე სხვა ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისია და დეპორტაცია. პრეზიდენტის ბრძენბულების თანახმად, სხვა სახელმწიფო უწყებებს, კერძოდ, საგარეო საქმეთა სამინისტროს, იუსტიციის სამინისტროს და ოუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ღვთაღვინათა სამინისტროს დაევალოთ რეადმისიის შეთანხმებით ნაყის-რი ვალდებულებების შესრულების პროცესში შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან თანამშრომლობა.

რეადმისიის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ სამშობლოში დაბრუნებულთა სტატისტიკური მონაცემები შემდეგია (მონაცემები მოიცავს შეაღდის 2011 წლის 1 მარტიდან 2011 წლის 11 ნოემბრამდე)⁶⁸:

მიღებული განაცხადები: 387

დამტკიცებული: 335 (განაცხადთა 87%)

უარყოფილი: 36 (განაცხადთა 9%)

განხილვის პროცესში: 16

ამჟამად საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის წინაშე არსებულ გამოწვევათა შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა განცხადებათა და რეადმისიის პირობებს დაქვემდებარებულ პირთა რაოდენობას შორის განსხვავება. ამის მიზეზია მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც ოჯახს (რომლის წევრთა რაოდენობა ერთს აღემატება) მხოლოდ ერთი განცხადების შეტანა შეუძლია. ჩვეულებრივ, არაღებავალ მიგრანტთა მზარდი რაოდენობა აჭიანურებს რეადმისიის პროცედურებს და მოითხოვს ინტენსიურ დოკუმენტურ მუშაობას⁶⁹.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვან დოკუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს სასაზღვრო დაცვის თანამშრომლობას ევროკავშირის შესაბამის უწყებასთან, წარმოადგენს საქართველოსა და Frontex-ს შორის

⁶⁸ შსს ოფიციალური მონაცემები, 2011 წლის 8 ნოემბერი.

⁶⁹ შ.ს.ს.-ს წარმომადგენელი, 2011 წლის ივნისი.

სამუშაო შეთანხმება. მას მხარეებმა ხელი 2008 წლის 22 აპრილს მოაწერეს⁷⁰. ამ შეთანხმების ფარგლებში შეიქმნა საქართველოს და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობის, ინფორმაციის გაცვლის და ერთობლივი ოპერაციების განხორციელების ახალი მექანიზმები. ის არეგულირებს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: ინფორმაციის გაცვლა, რისკის ანალიზი, გადამზადება, კვლევა და განვითარება, აგრეთვე, ერთობლივი ოპერაციების კოორდინაციის ინსტრუმენტები. შეთანხმება საქართველოს სასაზღვრო პოლიტიკის შესაძლებლობას მისცემს გამოიყენოს Frontex-ის სასწავლო გეგმა, მათ შორის, მესაზღვრეთა გადამზადების ძირითადი სასწავლო გეგმა და თაღლითობის გამომაშკარავების ტრენინგები. Frontex-ი ავინანსებს სააგენტოს საქმიანობაში და მის მიერ კოორდინირებულ ერთობლივ ოპერაციებში საქართველოს მონაწილეობას⁷¹.

2010 წელს Frontex-მა დააფინანსა და ორგანიზება გაუწია პოლონეთში, საფრანგეთში ავსტრიასა და გერმანიაში დაგეგმილი არალეგალი საქართველოს მოქალაქეების დეპორტაციას. მიგრანტები ჩარტრული რეისებით დაბრუნდნენ თბილისში: ესპანეთიდან 71, ავსტრიიდან 32, გერმანიიდან და პოლონეთიდან 86⁷². იმავე წელს, ოქტომბერში, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ Frontex-თან ხელი მოაწერა ორწლიან შეთანხმებას, რომელიც ითვალისწინებს არალეგალური მიგრაციისა და საზღვრის უკანონო გადაკვეთის დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში თანამშრომლობას, ასევე, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან სამუშაო ურთიერთობების გაძლიერებას⁷³.

საზღვრის უსაფრთხოება. საქართველო ოთხ სახელმწიფოს ესაზღვრება, საერთო საზღვრის სიგრძით – 2145 კმ (მათ შორის, 315 კმ საზღვაო საზღვარია). სულ საზღვრის გამშვები 18 პუნქტი მოქმედებს, მათგან სამი საერთაშორისო აეროპორტი და ორი საზღვაო პორტია. მხოლოდ საქართველო-თურქეთის საზღვრის დემარკაცია დასრულებულია. ამჟამად, დემარკაციასთან დაკავშირებით მოლაპარაკებები მიმდინარეობს სომხეთსა და აზერბაიჯანთან. თუმცა, საქართველო-რუსეთის საზღვრის მონაკვეთი ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე პრობლემად რჩება. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის და შემდგომში რუსეთის მიერ ქართული რეგიონების – აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის – ოკუპაციის შედეგად, სა-

⁷⁰ www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art50.html

⁷¹ www.frontex.europa.eu/external_relations/

⁷² General Report 2010, Frontex, http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_general_report_2010.pdf

⁷³ Joint Staff Working Paper, Implementation Of The European Neighbourhood Policy In 2010, Country Report: Georgia Brussels, 25/05/2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_649_en.pdf

ქართველოს მთავრობა ვერ აკონტროლებს რუსეთ-საქართველოს საზღვრის შესაბამის მონაცემებს.

ამჟამად, ოკუპირებულ რეგიონებთან, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთთან, ადმინისტრაციული გამოყოფი ხაზის გასწვრივ ადამიანებისა და ტვირთის გადაადგილებას არეგულირებს საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ (2008-2010). კანონი ვრცელდება როგორც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ პირებზე, ისე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე, მათ შორის, თავშესაფრის მაძიებლებსა და ტრეფიკინგის მსხვერპლებზე. კანონი ზღუდავს იმ მოქალაქეების გადაადგილებას გამოყოფი ზოლის გასწვრივ, რომლებიც ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებული პირები არიან. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის 250-ამდე უიარაღო დამკვირვებელი ერთადერთი საერთაშორისო მისიაა, რომელიც მონიტორინგს უწევს არსებულ სიტუაციას და რომლის მანდატშიც შედის კონფლიქტის განახლების პრევენცია (ევროპის უსაფრთხოებისა და დაცვის პოლიტიკის ფარგლებში, ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოში 2008 წლის 1 ოქტომბერს გაიხსნა). მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის შესაძლებლობები საკმაოდ შეზღუდულია იმის გამო, რომ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიებზე არ უშვებენ მონიტორებს, ის მაინც რჩება საქართველოში მოქმედ ერთადერთ საერთაშორისო მისიად.

4.5 ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო

ლტოლვილთა ლეგალური სტატუსის განსაზღვრა. ლტოლვილთა და თავშესაფრის მაძიებელთა რეგისტრაციასა და ლეგალური სტატუსის მინიჭებაზე პასუხისმგებელი უწყებაა ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული ერთეული – ლტოლვილთა, რეპარტიანტთა და მიგრანტთა საკითხების დეპარტამენტი. ეს დეპარტამენტი ასევე პასუხისმგებელია მონაცემთა ბაზების შექმნაზე, ლტოლვილებსა და თავშესაფრის მაძიებლებზე საიდენტიფიკაციო დოკუმენტების გაცემაზე, მათი სოციალური დახმარებით უზრუნველყოფასა და უფლებების დაცვაზე, რაც შეესაბამება ლტოლვილთა შესახებ 1951 წლის კონვენციას და ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ 1967 წლის პროტოკოლს. დეპარტამენტის კომპეტენციაში შედის რეპარტიაციასთან დაკავშირებული საკითხებიც. კერძოდ, მის ფუნქციებში შედის არსებული კანონების საფუძველზე დეპორტირებულ პირთა ვინაობის დადგენა, რეპარტიანტის სტატუსის მინიჭება, საინფორმაციო ბანკის შექმნა და განახლება, რეპარტიაციის, ადაპტაციის და ინტეგრაციის პროცესის კოორდინაცია.

ბოლო წლებში ღტოლვილთა შესახებ კანონმდებლობაში შესული ცვლილებების საფუძველზე ეს დეპარტამენტი პასუხისმგებელი გახდა ხელი შეუწყოს ღტოლვილთა რეაბილიტაციის, ადაპტაციის და ინტეგრაციის პროცესს. კანონი მას ავალდებულებს ღტოლვილთა და თავშესაფრის მაძიებელთათვის დროებითი ჩასახლების ცენტრის გახსნას. პირველი ასეთი ცენტრი ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ღტოლვილთა სამინისტროსა და გაეროს ღტოლვილთა საქმეების უმაღლესი კომისრის ოფისის (გლუკი) ერთობლივი პროექტის ფარგლებში, 2010 წლის ივნისში გარდაბნის რაიონის სოფელ მარტყოფში გაიხსნა⁷⁴. ამ ცენტრის ოფიციალური სახელწოდებაა: სამინისტროს თავშესაფრის მაძიებელთა მიღებისა და დროებითი განთავსების ცენტრი. ის სრულად აკმაყოფილებს შესაბამის საერთაშორისო მოთხოვნებს და 60 ადამიანის მიღება შეუძლია. ცენტრის გამართული ფუნქციონებისთვის საჭირო ფინანსური ხარჯები სრულად დაფარა შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტმა (გლუკი-ს პროექტის ფარგლებში) და ევროკავშირმა⁷⁵. შეთანხმების მიხედვით, ღტოლვილთა და თავშესაფრის მაძიებელთა დროებითი განსახლების ფინანსური უზრუნველყოფის ვალდებულებას საქართველოს ხელისუფლება საკუთარ თავზე სამი წლის ვადაში აიღებს.

ღტოლვილთა შესახებ კანონის მიხედვით, ნებისმიერი პირი, რომელიც ამა თუ იმა მიზეზით შემოვა საქართველოს ტერიტორიაზე, ვალდებულია ღტოლვილად ცნობის თაობაზე პირადად მიმართოს განცხადებით საქართველოს ღტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს. ეს უკანასკნელი ვალდებულია, სამ დღეში დაარეგისტრიროს განმცხადებელი და ხუთი დღის ვადაში მიიღოს გადაწყვეტილება მისთვის სტატუსის მინიჭების თაობაზე. განცხადების განხილვის პროცესში, გადაწყვეტილების მიღებამდე, პირს აქვს უფლება ექვსი თვის განმავლობაში იცხოვროს დროებითი ჩასახლების ადგილას. ამ პერიოდში განმცხადებლის უფლებებს იცავს კანონი. ამავე პერიოდში განმცხადებელს შეუძლია საცხოვრებლად აირჩიოს სამინისტროს მიერ შეთავაზებული პუნქტებიდან ერთ-ერთი ან ის საცხოვრებელი ადგილი, სადაც მისი ნათესავები ცხოვრობენ.

პირის ღტოლვილად ცნობის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სამინისტროში შექმნილი კომისია მისი განცხადების რეგისტრაციიდან ოთხი თვის განმავლობაში. ღტოლვილად ცნობილი პირი სამინისტროში ყოველწლიურად გადის ხელახალ რეგისტრაციას, რომლის დროსაც ხელახლა მოწმდება პირის ღტოლვილობის საფუძველი.

⁷⁴ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ღტოლვილთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/93>

⁷⁵ იქვე.

საბჭოთა პერიოდში საქართველოდან იძულებით დეპორტირებულ პირთა რეპატრაცია. სხვა მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელსაც სამინისტრო არეგულირებს, მიგრაციასთან დაკავშირებული საქმიანობაა. სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი მიგრაციის, რეპატრაციის და ლტოლვილთა დეპარტამენტის ვალდებულებაა რეპატრაციის შესახებ განცხადებების შეგროვება, რეგისტრაცია, განხილვა და დამატებითი დოკუმენტაციის მოძიება. თავის მხრივ, სამინისტრო ვალდებულია, მიგრაციიდან დაბრუნებული მოქალაქეებისთვის შექმნას სათანადო სოციალურ-ეკონომიკური პირობები. 2007 წლის 11 ივლისს საქართველომ მიიღო კანონი ყოფილი სსრკ-ის მიერ მე-20 საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოს სსრ-იდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ (შესწორებების კანონში 2008-2009 წლებში შევიდა). კანონის პირველადი რედაქციით სამინისტროში რეპატრაციაზე განცხადებების წარდგენის ვადა 2009 წლის პირველ იანვრამდე განისაზღვრა. თუმცა 2007 წლის 26 დეკემბერს პარლამენტის მიერ მიღებული შესწორებით ეს ვადა 2009 წლის 1 ივლისამდე გადაიწია. მოგვიანებით, ვადა 2010 წლის 1 იანვრამდე გახანგრძლივდა. ამჟამად საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროს რეპატრაციის სამმართველოში რეპატრირებულთა 5841 განცხადებაა შესული. უმრავლესობა – 5348 – ზეზღუდულია, 118 – თურქეთიდან, 62 – რუსეთიდან, დანარჩენი კი სხვადასხვა ქვეყნიდან⁷⁶. 2011 წელს სამინისტრომ რეპატრიანტის სტატუსი პირველ 75 ადამიანს მიანიჭა⁷⁷.

მას შემდეგ, რაც აპლიკანტი რეპატრიანტის სტატუსს მიიღებს, მას ორი წლის ვადაში მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მიღება შეეძლება. ამისთვის შესაბამისი განცხადებით უნდა მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც განცხადებებს ცალ-ცალკე განიხილავს. პრეზიდენტის მიერ გაცემული ბრძანებულება ძალაში მხოლოდ მას შემდეგ შევა, როცა რეპატრიანტი წარმოადგენს ცნობას, რომ ის გასულია თავისი ქვეყნიდან. მას მიეცემა ორი წლის ვადა, რომ დატოვოს თავისი ქვეყნის მოქალაქეობა და აიღოს საქართველოს პასპორტი. თუ განმცხადებელი ვერ შეძლებს ამ პირობების შესრულებას და საქართველოს მოქალაქეობის მიღებას ოთხი წლის ვადაში, მას ჩამოერთმევა გამარტივებული წესით მოქალაქეობის მიღების უფლება, თუმცა შეუნარჩუნდება საქართველოში რეპატრიანტის სტატუსი⁷⁸. საქართველოს ფინანსთა

⁷⁶ ჟურნალი ტაბულა, 2011 წლის 14 ნოემბერი <http://www.tabula.ge/?p=16898>

⁷⁷ ჟურნალი ტაბულა, 2011 წლის 14 ნოემბერი <http://www.tabula.ge/?p=16898>

⁷⁸ კანონები და მარეგულირებელი აქტები საქართველოს გადაწყვეტილების შესახებ, მოახდინოს საქართველოს სსრ-იდან მე-20 საუკუნის 40-იან წლებში იძულებით გადასახლებულ პირთა რეპატრაცია <http://mra.gov.ge/main/ENG#section/44>

სამინისტრო ვალდებულია მოამზადოს რეპატრიაციის სტატუსის მაძიებელთა და მათი ოჯახის წევრთა ფინანსური დეკლარაციები მათი შემოსავლების და ქონების შესახებ. შრომის, ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო კი პასუხისმგებელია შექმნას და განაახლოს იმ დაავადებთა და ინფექციათა ჩამონათვალი, რომელიც უნდა შევიდეს რეპატრიაციის სტატუსის მაძიებელთა განცხადების ჯანმრთელობის ფორმაში. დაბოლოს, ღტოლვილთა სამინისტრო ვალდებულია, ყველა საჭირო დოკუმენტაცია გადააგზავნოს შესაბამის სამინისტროებში⁷⁹.

მათ, ვინც ვერ შეძლეს განცხადების კანონით დადგენილ ვადაში წარდგენა, საქართველოს მოქალაქეობის მიღების ორი ტბა რჩებათ. პირველი, მათ შეუძლიათ გაიარონ მოქალაქეობის მინიჭების პროცედურა, რომელიც გაწერილია საქართველოს კანონში უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ. ამ შემთხვევაში ისინი, უნდა აკმაყოფილებდნენ კანონით მოთხოვნილ კრიტერიუმებს, მათ შორის, გარკვეული პერიოდით საქართველოში ცხოვრებას, ქართული ენის ცოდნას და სხვა. ისინი ვალდებული იქნებიან ჩააბარონ საპეციალური გამოცდები. მეორე, მათ შეუძლიათ მიიღონ ორმაგი მოქალაქეობა, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტი ანიჭებს განსაკუთრებული დამსახურების ან ქვეყნის სტრატეგიული ინტერესების გამო.

საქართველოს მუსლიმი-მესხების დაბრუნების ვალდებულება ევრო-საბჭოს წინაშე 1999 წელს აქვს აღებული. ამ ვალდებულების მიხედვით, რეპატრიაციასთან დაკავშირებული ყველა საკითხი 2011 წლის ბოლომდე უნდა მოგვარდეს, თავად რეპატრიაციის პროცესი კი 2012 წლის იანვარში უნდა დაიწყოს და ეტაპობრივად განხორციელდეს⁸⁰.

იძულებით გადაადგილებული პირები. 90-იანი წლების ბოლოს აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტების შედეგ საქართველოში რამდენიმე ასეული ათასი ადამიანი იძულებული იყო დაეტოვებინა საცხოვრებელი და გადმოსახლებულიყო საქართველოს სხვა რეგიონებში. 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს სამხედრო დაპირისპირების შემდეგ გაჩაზრდა იძულებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობა. გაეროს განვითარების პროგრამის მონაცემებით, ამჟამად საქართველოში იძულებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობა დაახლოებით 247 ათასია (ღტოლვილთა სამინისტროს მონაცემებით 258599). მათი უფლებების დაცვა და პოლიტიკურ, სოცია-

⁷⁹ საქართველოს მთავრობის 1299 ბრძანებულება რეპატრიაციის სტატუსის მაძიებელთა და მათი ოჯახის წევრთა შემოსავლების და ქონების შესახებ ფინანსური დეკლარაციის ფორმის დამტკიცების შესახებ, მთავრობის ბრძანებულება ჯანმრთელობის ფორმის დამტკიცების შესახებ.

⁸⁰ <http://mra.gov.ge/main/GEO#section/44>

ლურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ჩართვა ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტი გახდა.

საქართველოს ხელისუფლების მიერ აღებულ ვალდებულებებს შორის იყო დენილთათვის ახალი საცხოვრებელი სახლების აშენება, იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის 2009-2012 სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება და განხორციელება. აღნიშნული პროგრამების განხორციელებას ევროკომისიამ მხარდაჭერა გამოუცხადა. მართლაც, მსოფლიო ბანკის მალაღმედავითიანი სესხებისა და ევროკომისიის გრანტებით 2008 წლის ომის შემდეგ საქართველოს მთავრობამ 13 სხვადასხვა ადგილას 3963 ინდივიდუალური კოტეჯი ააშენა იმ დენილებისთვის, რომლებმაც საცხოვრებელი იძულებით 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ დატოვეს⁸¹.

ომის შემდგომ პერიოდში საერთაშორისო დონორებმა დიდი წვლილი შეიტანეს იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის 2009-2012 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში. იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის 2009-2012 სახელმწიფო სტრატეგიის და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის განვითარების პროცესში მთავრობას სრული მხარდაჭერა გამოუცხადა გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი წარმომადგენლის ოფისმა და დანიის ლტოლვილთა საბჭომ. 2010 წლის მაისში ევროკავშირის მოთხოვნების საპასუხოდ საქართველოს მთავრობამ დამატებითი ცვლილებები შეიტანა იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმაში და ეს უკანასკნელი უკეთ შეუსაბამა იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალურ და ინტეგრაციის საჭიროებებს. თუმცა, სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიშის მიხედვით, სამოქმედო გეგმის განხორციელება კონკრეტულ სფეროებში გაუმჯობესებას საჭიროებს.

4.6 საქართველოს სახელმწიფო უწყებების როლი ტრეფიკინგთან ბრძოლაში

საქართველოს სამთავრობო უწყებები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ადამიანების ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლაში. 2006 წლის 1 სექტემბერს კანონის მე-10 მუხლის მიხედვით, ტრეფიკინგის თავიდან ასაცილებლად პრეზიდენტმა დააარსა უწყებათშორისი კოორდინაციის საბჭო. საბჭოს თავმჯდომარე იუსტიციის მინისტრი გახდა. სხვადასხვა უწყების წარმომადგენლებთან ერთად საბჭოს საქმიანობაში ჩართული

⁸¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2010 წლის ანგარიში <http://www.transparency.ge/post/report/kotedjuri-tipis-dasakhlebebi-akhali-devnilebistvis-sakartveloshi-angarishvaldebuleba-dak>

არიან პარლამენტის, სახალხო დამცველის ოფისის, ევროპის საბჭოს, ევროკავშირის კომისიის, შეერთებული შტატების საელჩოს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) და არასამთავრობო ორგანიზაციების წევრები, მათ შორის, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და “თანადგომა”.

უწყებათშორისი კოორდინაციის საბჭომ შეადგინა მსხვერპლთა იდენტიფიცირების ერთიანი წესები და სტანდარტები, რომელიც დაამტკიცა საქართველოს პრეზიდენტმა. საბჭომ განსაზღვრა მის ფარგლებში მუდმივმოქმედი ჯგუფის შემადგენლობა და ფუნქციები; დაადგინა ტრეფიკინგის მსხვერპლთა თავშესაფრის სტანდარტები, მოთხოვნები და შინაგანაწესის მაგალითი, ასევე, მსხვერპლთა დაცვის ინსტრუქციები (სახელმწიფო გადამისამართების მექანიზმები) და მათი ზარალის შესაბამისი ანაზღაურების წესები.

მსხვერპლის გადამისამართების და დახმარების ახლად ჩამოყალიბებული სახელმწიფო მექანიზმი განსაზღვრავს სახელმწიფო უწყებებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის ჩარჩოს მსხვერპლის იდენტიფიკაციის დღიდან მის რეპატრაციამდე ან რეაბილიტაციამდე. მექანიზმი უზრუნველყოფს ტრეფიკინგის მსხვერპლის დაცვას და დახმარებას იმის მიუხედავად, თანამშრომლობს თუ არა ის სამართალდამცავებთან.

ტრეფიკინგის მსხვერპლთა დაცვის და დახმარების კიდევ ერთი მექანიზმი 2006 წლის ივნისში შეიქმნა, როდესაც დაარსდა ადამიანებით უკანონო ვაჭრობის მსხვერპლთა დაცვის და დახმარების სახელმწიფო ფონდი (რომლის ბიუჯეტი ივსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და სხვა შემოსავლების წყაროებიდან. იგი დაშვებულია ქართული კანონმდებლობით)⁸². ტრეფიკინგის მსხვერპლთა დახმარება შემდეგი ამოცანებით განისაზღვრება: მსხვერპლთა იურიდიული, ფსიქოლოგიური და სამედიცინო დახმარება, თავშესაფარში განთავსება (ფონდის თავშესაფრები მდებარეობს თბილისში და აჭარაში), შესაბამისი ზარალის ანაზღაურება, ცხელ ხაზზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, რეაბილიტაცია და რეინტეგრაცია.

2007 წლის 19 ივლისს ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათშორისი კოორდინაციის საბჭომ დაამტკიცა ტრეფიკინგის მსხვერპლთა რეაბილიტაციის და ინტეგრაციის სტრატეგია. ამ სტრატეგიის განხორციელებაში მთავარ როლს ასრულებს ტრეფიკინგის მსხვერპლთა დაცვის და დახმარების სახელმწიფო ფონდი. სტრატეგიის განსახორციელებლად შეიქმნა მომსახურების ქსელი და ხუთი მსხვერპლისთვის განკუთვნილი ინდივიდუალური გეგმა.

⁸² <http://www.atipfund.gov.ge>

2009 წელს გაფართოვდა ფონდის მანდატი და დღეს მისი კომპეტენციის ფარგლებში შედის ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთა დაცვა და დახმარებაც.

2010 წლის 14 მაისს თბილისში გაიხსნა მსხვერპლთა დახმარების ცენტრი. ის სახალხო დამცველის ოფისში მდებარეობს. ცენტრები გახსნილია ქუთაისსა და ბათუმშიც⁸³. მსხვერპლთა დაცვის ცენტრების ძირითადი საქმიანობაა დანაშაულის მსხვერპლთა დახმარება: მათი უფლებების და ვალდებულებების განმარტება, რჩევა, როდის გამოიყენონ უფასო იურიდიული დახმარება, იურიდიული დახმარების მისაღებად შესაბამის ინსტიტუტებში გადამისამართება, ტრეფიკინგის და ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთა შესახებ ინფორმაციის მიწოდება და სხვა.

შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის ადამიანთა ტრეფიკინგის 2010 წლის ანგარიშის მიხედვით, 2009 წლის განმავლობაში საქართველოს მთავრობამ გამოიძია ტრეფიკინგის 33 შემთხვევა (2008 წელს – 14). ტრეფიკინგის ბრალდებით გასამართლდა 40 პირი, მათ შორის, სამი მუშაობის იძულებასზე (2008 წელს კი მხოლოდ 10 – სექსუალური ტრეფიკინგის ბრალდებით). 2009 წელს 37 ადამიანი ცნეს დამნაშავედ ტრეფიკინგში (2008 წელს კი – 10).

2009 წელს მსხვერპლთა დახმარების პროგრამის ფარგლებში, მთავრობამ 48 პირი ცნო ტრეფიკინგის მსხვერპლად და 15 დახმარებისთვის გადაამისამართა (ეს რიცხვი გაიზარდა 2008 წელთან შედარებით, როდესაც მხოლოდ 21 ტრეფიკინგის მსხვერპლის იდენტიფიცირება მოხდა). 2009 წელს მთავრობამ შეძლო ტრეფიკინგის მსხვერპლისთვის ერთჯერადი კომპენსაციის გადახდა 650 ა.შ.შ. დოლარის ოდენობით⁸⁴.

5. დასკვნა

ამ ანგარიშში წარმოდგენილი ანალიზი ადასტურებს, რომ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში ევროკავშირი-საქართველოს თანამშრომლობამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ხელისუფლების ძალისხმევის გააქტიურებას საქართველოში მიგრაციის კონტროლის და მართვის გაუმჯობესების მიმართულებით, ასევე, გარკვეულ სფეროებში მის მიერ რეფორმების განხორციელებას. ანგარიშში გადმოცემულია საერთაშორისო ნორმებისა და მოთხოვნების შესაბამისად ქვეყნის წინაშე არსებული გამოწვევები.

⁸³ http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=5129

⁸⁴ შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის 2010 წლის ანგარიში ადამიანებით ტრეფიკინგის შესახებ <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142760.htm>

ამჟამად, საქართველოს არ აქვს მიგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია, რომელიც უპასუხებდა ქვეყნის წინაშე მიგრაციასთან დაკავშირებულ პრობლემებს. სტრატეგიის არარსებობა ზღუდავს ქვეყნის ძალისხმევას ეფექტურობას და საერთაშორისო საჭიროებებზე რეაგირებას. ქვეყნის რთული გეოპოლიტიკური მდებარეობა, პოლიტიკური და ეკონომიკური სირთულეები, სიღარიბე და მდგრადი განვითარების პრობლემები გავლენას ახდენენ მიგრაციის პოლიტიკაზე და ზღუდავენ საქართველოს მიერ ლეგალური და არალეგალური მიგრაციის ნაკადების კონტროლის შესაძლებლობას, ასევე, ლეგალურ მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების ადეკვატურ გადაწყვეტას. თუმცა, ბოლო პერიოდში მიმდინარე მოვლენები, კერძოდ, სახელმწიფო მიგრაციის სტრატეგიის განვითარება ხელს შეუწყობს ქვეყნის მიგრაციის საკანონმდებლო გარემოს დახვეწას. ამჟამად საქართველოში მიგრაციასთან დაკავშირებული კანონები რეფორმის პროცესშია. დაგეგმილია ახალი კანონების მიღება, ხოლო არსებულში – შესწორებების შეტანა. თუმცა აუცილებელია ამ ცვლილებების სისტემატიზაცია.

საქართველოს მთავრობის მიერ ბოლო პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილება მიგრაციის უწყებათშორისი კოორდინაციის სახელმწიფო კომისიის შექმნასთან დაკავშირებით შეიძლება ჩაითვალოს წინაგადადგმულ ნაბიჯად, რომელიც გააუმჯობესებს ქვეყნის შესაძლებლობას, სწორად მართოს მიგრაცია და გააქტიუროს ინსტიტუტებს შორის კოორდინაცია და თანამშრომლობა. ამასთან, კომისიის მუშაობა ხელს შეუწყობს ერთიანი მიგრაციის მონაცემთა ბაზის შექმნას, რომელიც გააერთიანებს სამთავრობო უწყებებს შორის გაფანტულ ინფორმაციას სხვადასხვა ტიპის მიგრანტების შესახებ. თუმცა, მონაცემთა ელექტრონული ბაზა ჯერ არ ფუნქციონებს და შეზღუდული რესურსების გამო ნათელი არ არის, როდის გახდება შესაძლებელი მისი გაშვება.

მიგრაციის საკითხებზე მომუშავე უწყებებს შორის ინფორმაციის მუდმივი გაცვლის გამოცდილების სიმწირე, ასევე, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის დაუხვეწაობა ართულებს მიგრაციის მონაცემთა ანალიზის შესაძლებლობას, მიგრანტთა შესახებ ინფორმაციის რეგულარულ განახლებას და საქართველოს შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ მიგრაციული პროცესების მონიტორინგს.

თამარ პატარაია და პიოტრ კაზმიერკევიჩი

რეკომენდაციები: საქართველოში მიგრაციის მართვის გაუმჯობესების გზები

2012 წელს მოსალოდნელია, რომ საქართველომ, უკრაინის და მოლდოვის მსგავსად, ევროკავშირთან დაიწკოს მოლაპარაკებები თავისუფალი სავიზო რეჟიმის შემოღებასთან დაკავშირებით და უახლოეს მომავალში შეათანხმოს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა. ამ შემთხვევაში ევროკავშირის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მოთხოვნების და მიზნების დასაკმაყოფილებლად საქართველოს მიმართ ერთ-ერთი უმთავრესი მოთხოვნა მიგრაციის მართვის გაუმჯობესება იქნება. ამისათვის კი საჭიროა განვითარდეს მიგრაციის პოლიტიკა, გადრმავდეს უწყებათშორისი თანამშრომლობა, შეიქმნას უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ახალი მექანიზმები და განისაზღვროს შესაბამისი უწყებების კომპეტენციები.

მიგრაციის მართვის გაუმჯობესების და არსებულ გამოწვევების დასაძლევად საქართველოსათვის მიზანშეწონილია ამ სფეროში ეროვნული წვერი სახელმწიფოების გამოცდილების გაზიარება, ევროკავშირთან სახელმწიფო ინსტიტუტების და პრაქტიკების პარმონიზაცია. კერძოდ, სასურველია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

რეკომენდაციები საქართველოს პარლამენტის მიმართ

1. ეროვნული მიგრაციის პოლიტიკის შესაბამისად “მიგრაციის პოლიტიკის ეროვნული კონცეფციის” შესახებ კანონის მიღება, რომელიც განსაზღვრავს მიგრაციის ეროვნული სტრატეგიის განხორციელების ინსტიტუციურ და ფინანსურ მექანიზმებს.
2. საკანონმდებლო ბაზის ჩამოყალიბება რომელიც უზრუნველყოფს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა შესახებ ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შექმნას და მასთან ყველა შესაბამისი სახელმწიფო უწყების ხელმისაწვდომობას. ამ უწყებების მონაცემთა ბაზის გაერთიანებით შესაძლებელი გახდება თავშესაფრის მინიჭების ან გაძევების შემთხვევა-

- ში უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა საიდენტიფიკაციოდ საჭირო ვადების შემცირება.
3. საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა და მისი ევროკავშირში მიღებულ ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანა, რადგან საქართველოში საკმაოდ მკაცრია საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთაზე დაკავების და დასჯის პრაქტიკა. ევროკავშირის წევრ ქვეყნებშიც საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთა სისხლის სამართლებრივ დანაშაულად ითვლება, თუმცა კანონმდებლობა ითვალისწინებს საზღვრის დამრღვევთა სპეციალურად დაცულ დაწესებულებაში მოთავსებას და ნებაყოფლობით დეპორტაციას ან ძალით გაძევებას (რასაც შეიძლება თან სდევდეს ქვეყანაში შესვლის დროებით აკრძალვა).
 4. კანონიერი მიგრაციის შესახებ კანონმდებლობის განახლება, რათა უკეთ დაბალანსდეს იმიგრაციის წინაშე არსებული ორი შესაძლო გამოწვევა: ერთი მხრივ, დაკმაყოფილდეს იმიგრანტთა მოზიდვის საჭიროება, კერძოდ, უცხო ქვეყნის მუშახელის და ინვესტირების მოზიდვა, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას; მეორე მხრივ, საქართველოში მცხოვრები უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა სტატუსის მინიჭების პროცესის უკეთ გაკონტროლება. ევროკავშირის რეკომენდაციით მიგრაციის შესახებ კანონმდებლობა უნდა გამკაცრდეს, მათ შორის, გადასახდელ საფასურ პოლიტიკის, გაძევების და მიგრაციასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები. ეროვნული მიგრაციის სტრატეგიის განვითარება ხელს შეუწყობს ზემოთ ჩამოთვლილ საკითხებზე ნათელი ხედვის ჩამოყალიბებას.
 5. ევროკავშირის მოთხოვნებსა და პოლიტიკასთან შესაბამისი პერსონალური ინფორმაციის დაცვის ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა; პერსონალური ინფორმაციის დაცვის კანონში ინფორმაციის უსაფრთხოების და კონფიდენციალობის უზრუნველყოფის გარანტიების შექმნა, რაც შესაბამისობაში იქნება შემდეგ კონვენციებთან:
 - 1981 წლის ევროპის საბჭოს კონვენცია პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ (საქართველო მიუერთდა 21.11.2001, რატიფიცირებულ იქნა – 14.12.2005 და ძალაში შევიდა 01.04.2006);
 - პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ კონვენციის 2001 წლის დამატებები, რომლებიც ეხება ინფორმაციის საერთაშორისო გაცვლის ზედამხედველობას და წარმომადგენლობას.
 6. უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან და მოქალაქეობის არმქონე პირებთან დაკავშირებული კანონების განახლება; ახალი საკანონმდებლო ჩარჩოს ჩამოყალიბება, კერძოდ, მოქალაქეობის არმქონე პირთა სტატუს

სის განსაზღვრა და ამ სტატუსის მინიჭების პროცედურების დადგენა, იმ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა სტატუსის განსაზღვრა, რომელთა "სიცოცხლე, თავისუფლება ან პირადი უსაფრთხოება არის საფრთხის ქვეშ, და, რომლებიც შეიძლება გახდნენ წამების ან არაჰუმანური მოპყრობის, შეურაცხყოფელი მოქცევის ან დასჯის მსხვერპლნი ან შეეხდულოთ სამართლიანი სასამართლოს უფლება". საერთაშორისო ორგანიზაციების, ევროკავშირის ან სხვა დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით მთავრობის მიერ მომზადებული ახალი კანონპროექტების საფუძველზე შესაძლებელი გახდება მოქალაქეობის შესახებ კანონმდებლობაში არსებული ნაკლოვანებების შევსება.

რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობის მიმართ

1. მიგრაციის ეროვნულ სტრატეგიის საბოლოო ვერსიის ჩამოყალიბება და მისი დამტკიცება. სტრატეგიაში მიგრაციის ეფექტიანი მართვის მიზნების, შესაძლებლობები და ინსტრუმენტების აღწერა, რადგან მათი არარსებობა ასუსტებს საქართველოზე გამავალი მიგრაციის ნაკადების მართვის შესაძლებლობებს და უკანონო მიგრანტების კონტროლს.
2. მთავრობაში მუდმივმოქმედი უწყებათშორისი ერთეულის ჩამოყალიბება, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს საქართველოში მიგრაციის მართვაზე პასუხისმგებელი ყველა უწყების საქმიანობას, რომელიც ასევე შეძლებს შეაგროვოს, გადაამუშაოს და გაანალიზოს მიგრაციასთან დაკავშირებულ ყველა ინფორმაცია. ანალიზი შესაძლებელი გახდის, საჭიროების შემთხვევაში, მიგრაციასთან დაკავშირებული ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტების დროულად გადახედვას და განახლებას.
3. დოკუმენტების უსაფრთხოების, ერთიანობის, პერსონიფიცირების და გავრცელების ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა, ასევე, პასპორტების, პირადობის დამადასტურებელი მოწმობების და ვიზების გამცემი ორგანოების თანამშრომელთათვის ეთიკის კოდექსის შექმნა და მათთვის ანტიკორუფციული ტრენინგების ჩატარება.
4. ვიზების გამარტივების და რეადმისიის ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით საინფორმაციო კამპანიის ჩატარება, რაც გაზრდის ევროპაში უვიზო გადაადგილების შესაძლებლობების შესახებ საქართველოს მოქალაქეების ინფორმირებულობას. სახელმწიფო უწყებათა შორის სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ყველაზე კარგად შეუძლია საინფორმაციო კამპანიის წარმოება და საზოგადოებაში არსებული ინფორმაციული სიმწირის გამოვლენა.

5. განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილება ღტოლვილებსა და რეპატრიანტებს შორის მოქალაქეობის დაკარგვის პრობლემის თავიდან ასაცილებლად. რეპატრიაციის პროგრამის განხორციელებისას საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერისა და საერთაშორისო დახმარების უზრუნველყოფა.
6. საზღვრის მართვის სფეროში რეფორმების გაგრძელება ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სამოქმედო გეგმის მიხედვით. ერთიანი საინფორმაციო ბაზის განვითარების ხელშეწყობა მიგრაციის პროცესებში ჩართული სხვა სახელმწიფო უწყებების ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიზნით; სხვადასხვა უწყებას შორის თანამშრომლობის და ინფორმაციის გაცვლის ხელშეწყობა, ქართულ უწყებებსა და ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოების შესაბამის სააგენტოებს შორის პირდაპირი კავშირებისთვის მხარდაჭერა.
7. ევროკავშირის ცალკეულ წევრ ქვეყნებთან კანონიერი მიგრაციის საკითხებზე მოლაპარაკებების წარმართვა, მათ შორის, ციკლურ მიგრაციასთან დაკავშირებით, რომელიც მოიცავს მუშახელის მიგრაციას, სოციალურ უზრუნველყოფას, სამუშაო კონტრაქტების მოთხოვნას, არადისკრიმინებულ/სამართლიან ანაზღაურებას და სხვა საკითხებს.
8. მიგრაციის პოლიტიკასთან დაკავშირებით საჯარო დისკუსიების წარმართვა, რომლის დროსაც უზრუნველყოფილი იქნება საზოგადოების ფართო ჩართულობა. მიგრაციის სახელმწიფო კომისია შესაძლებელია გახდეს მთავარი უწყება, რომელიც გამართვს კონსულტაციებს ეროვნული მიგრაციის სტრატეგიასთან დაკავშირებით და დისკუსიაში მონაწილეობის მისაღებად მოიწვევს ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ექსპერტებს და საერთაშორისო პარტნიორებს.
9. საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკასთან დაკავშირებულ კვლევებში ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების და ექსპერტების ჩართვა, ასევე, მსოფლიოში არსებული წარმატებული გამოცდილებების შესწავლა.
10. ადგილობრივ ექსპერტებს, მთავრობას და საერთაშორისო აქტორებს შორის დიალოგის წახალისება, რაც ხელს შეუწყობს მიგრაციის პოლიტიკის და საკანონმდებლო ჩარჩოს ჩამოყალიბების პროცესს, შექმნის მის ანალიტიკურ და მეთოდოლოგიურ ბაზას.

რეკომენდაციები ევროკავშირის მიმართ

1. საქართველოს მთავრობის მხარდაჭერა, რათა მოხდეს მესამე ქვეყნის მოქალაქეების რეადმისიისას მათი საცხოვრებელი ადგილით,

ტრანსპორტით და სამედიცინო დახმარებით უზრუნველყოფა. თანამშრომლობის გაგრძელება სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და დონორებთან (როგორებიცაა საერთაშორისო მიგრაციის ორგანიზაცია, დანიის ლტოლვილთა საბჭო, გაეროს განვითარების პროგრამა) საქართველოს ტექნიკური მხარდაჭერის პროცესში.

2. საქართველოს მთავრობის მხარდაჭერა ევროკავშირთან რეადმისიის ხელშეკრულების განხორციელებაში. ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან საქართველოს მოქალაქეების სამშობლოში ნებაყოფლობით დაბრუნების და რეინტეგრაციის ხელშეწყობა, მათ შორის, სამედიცინო და დაბრუნების შემდგომი ფსიქოლოგიური დახმარებით უზრუნველყოფა და რეინტეგრაცია, როგორც ამას ახორციელებს საერთაშორისო მიგრაციის ორგანიზაციის წარმომადგენლობა საქართველოში.
3. საქართველოს მთავრობას მხარდაჭერა მოქალაქეობის შესახებ კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების დასაძლევად; ლტოლვილებსა და რეპატრიანტებს შორის მოქალაქეობის დაკარგვის თავიდან ასაცილებლად.
4. საქართველოს მთავრობის მხარდაჭერა მიგრაციის ეროვნული სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმის განვითარებაში.
5. საქართველოს მთავრობის მხარდაჭერა რეფორმების მიმდინარეობასა და მონიტორინგის პროცესში თავისუფლების, უსაფრთხოების და სამართლის სფეროებში, რათა დროულად გამოვლინდეს და გამოსწორდეს ნაკლოვანებები; ეს ხელს შეუწყობს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციასთან დაკავშირებით დიალოგის დაწყებას.
6. საქართველოს მთავრობის მხარდაჭერა საქართველოში მიგრაციის მართვის გასაუმჯობესებლად სახელმწიფო უწყებათა შესაძლებლობების გაძლიერებაში.

ავტორების შესახებ

პიოტრ კაზმიერკევიჩი ვარშავის საჯარო საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის მიგრაციისა და განვითარების პოლიტიკის პროგრამის მკვლევარია. მას განხორციელებული აქვს მიგრაციის კონტროლის, სავაჭრო პოლიტიკის განვითარებისკენ მიმართული დახმარების ანაღობი აღმოსავლეთის პარტნიორობის რამდენიმე ქვეყანაში, განსაკუთრებით, უკრაინაში. მას ეკუთვნის ნაშრომები მიგრაციის სფეროში პოლონური გამოცდილების ევროკავშირის აღმოსავლეთ მჭობლეებში გავრცელების შესახებ; იგი ასწავლის პოლიტიკის ანაღობს, არის საერთაშორისო ორგანიზაციების მრჩეველი და კონსულტანტი. ბატონი კაზმიერკევიჩი სამხრეთ ორეგონისა და ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტების პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის კურსდამთავრებულია.

თამარ პატარაია მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის ევრო-ატლანტიკური თანამშრომლობის პროგრამის ხელმძღვანელია. იგი უძღვება საჯარო დებატებს დემოკრატიზაციისა და კარგი მმართველობის შესახებ და ასევე ახორციელებს ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგსა და შეფასებას. მისი ბოლო ნამუშევრები ეძღვნება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სავაჭრო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესაძლებლობებსა და ევროკავშირის პარტნიორობის ქვეყნებში ევროინტეგრაციის ინდექსს. თამარ პატარაია ფიზიკის მეცნიერებათა დოქტორი (თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი) და ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტია.

