



ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმის პროგრესის შეფასება: საქართველო პრევენციული სტრატეგიის ძიებაში

პოლიტიკის დოკუმენტი
სექტემბერი 2019



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS



IPRE
Institute for European
Policies and Reforms
ipre.md



მიმომხილველი და საერთაშორისო კონსულტანტი:

- ალექსანდრა შტიგლმაიერი - უფროსი ანალიტიკოსი ბრიუსელში, ევროპული სტაბილურობის ინიციატივა (ESI).

ავტორი:

- თათია დოლიძე - ავიღირებული ანალიტიკოსი, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP)

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა პროექტის „საქართველოს, მოლდოვასა და სომხეთის შორის გამოცდილების გაზიარების გზით ვიზალიბერალიზაციის ხელშეწყობა“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP, საქართველო) ევროპული პოლიტიკის და რეფორმის ინსტიტუტთან (IPRE, მოლდოვა) და გლობალიზაციისა და რეგიონული თანამშრომლობის ანალიტიკურ ცენტრთან (ACGRC, სომხეთი) ერთად.

პუბლიკაცია შემუშავდა ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით. შინაარსზე პასუხისმგებელია ავტორი და ის შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის მოსაზრებებს.

შინაარსი

ნაშრომში განხილულია ევროკავშირთან საქართველოს ვიზალიბერალიზაციის შემდგომი ოფიციალური დისკურსი, ფაქტები და სტატისტიკური მონაცემები შეჩერების თავდაცვით მექანიზმში გაწერილი ინდიკატორების მიხედვით. შესაბამისი მონაცემების შესწავლით დასტურდება აღნიშნული მექანიზმის ასამოქმედებლად საჭირო სამართლებრივი საფუძვლის არსებობა, თუმცა ამავე დროს ჩანს, რომ საკითხის პოლიტიკური დელიკატურობა, საქართველოს სასარგებლოდ გადამწყვეტ როლს თამაშობს. მიუხედავად ამისა, ავტორის მტკიცებით, არ არსებობს მუდმივი პოლიტიკური იმუნიტეტი, რომელიც ევროკავშირში უვიზო რეჟიმს არსებითად გაზრდილი არალეგალური მიგრაციისა და უსაფრთხოების რისკების ფონზე დაიცავდა. ევროკავშირის ცალკეული წევრი სახელმწიფოები შეშფოთებას გამოთქვამენ საქართველოდან უსაფუძვლოდ თავშესაფრის მამიებელთა და უკანონო მიგრანტების რაოდენობის ზრდისა და ქართული დანაშაულებრივი ორგანიზებული ჯგუფების გააქტიურების გამო. სტატისტიკური მონაცემები, რომლებითაც პრორუსული ძალები საქართველოს ევროპული მომავლის საზიანოდ იყენებენ, რეალური და მზარდია. ამრიგად, ავტორი საქართველოს ურჩევს, არ უარყოს პრობლემა და არ იყოს თვითკმაყოფილი. ავტორი მთავრობას მოუწოდებს, გადადგას შემხვედრი ნაბიჯები როგორც პრევენციის, ასევე დროული რეაქციული ზომების მხრივ და ერთდროულად იმუშაოს სტატისტიკასა და პროპაგანდაზე. ავტორი თანაბარ პასუხისმგებლობას აკისრებს ევროკავშირს და მოუწოდებს თავშესაფრის პოლიტიკისა და საზღვრის მართვის სისტემის რეფორმირებისკენ იმ პრობლემების მოსაგვარებლად, რომლებიც საქართველოს შესაძლებლობების ფარგლებს სცდება. ავტორი შეჩერების მექანიზმს „დამოკლეს მახვილს“ ადარებს, რომელიც საქართველოს ევროპულ მომავალს ემუქრება მანამ, სანამ არ ამოქმედდება ევროპის მგზავრთა საინფორმაციო და ავტორიზაციის სისტემა „ეტიასი“ (ETIAS), რომელიც უვიზო მიმოსვლის წესების დარღვევის სისტემურ პრევენციას შეძლებს.

შესავალი

2017 წლის 28 მარტს, ქუთაისი-ათენის რეისის ქართველმა მგზავრებმა პირველად იფრენეს უვიზოდ ევროკავშირში. უვიზო მიმოსვლა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2012 წელს სავიზო რეჟიმთან დაკავშირებული მოლაპარაკებებისა და 2013 წელს გაწერილი ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული წარმატებული რეფორმების ხანგრძლივი პროცესის სასურველი შედეგი იყო. ამ ეტაპისთვის, 450 000 ქართველს შეუძლია იამაყოს შენგენ+ ზონაში¹ 750 000-ზე მეტი ვიზიტით².

აქვე საგულისხმოა, რომ ევროკავშირმა დაიტოვა უფლება, შეაჩეროს უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი მინიმუმ ცხრა თვითა და მაქსიმუმ 18 თვით, ან სრულად გააუქმოს უვიზო მიმოსვლა იმ შემთხვევაში, თუკი გამოიკვეთება: ევროკავშირის საზღვრებთან მესამე ქვეყნის მოქალაქეებისთვის უარის თქმის მაღალი მაჩვენებელი, უსაფუძვლო თავშესაფრის მამიებელთა რიცხვის ზრდა, მესამე ქვეყნის მოქალაქეების შენგენის ზონაში არალეგალურად დარჩენის ფაქტებისა და ევროკავშირის ქვეყნებში ორგანიზებული დანაშაულის შემთხვევების მატება.

¹ შენგენ+ ზონა ფარავს ევროკავშირის 26 წევრ ქვეყანას ევროკავშირის 2018/1806 რეგულაციით (ბელგია, ბულგარეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, გერმანია, ესტონეთი, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკია, ფინეთი და შვედეთი) ასევე შენგენის ოთხ ასოცირებულ ქვეყანას (შვეიცარია, ნორვეგია, ლიხტენშტეინი და ისლანდია).

² ჯავახაძე ნ. 2019 წლის 3 ივნისი, შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. (ინტერვიუ).

ზემოთ ჩამოთვლილი დარღვევების მიხედვით დაწესებულია 50%-იანი ზღვარი, რომელიც აღიარების დაბალ 3 ან 4 პროცენტთან მაჩვენებელთან ერთობლიობაში ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოსთვის ქმნის სამართლებრივ საფუძველს, რომ ევროკომისიას უვიზო რეჟიმის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება მოსთხოვოს³.

სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, აღნიშნული „წითელი ხაზები“ არაერთხელ გადაკვეთილა. საქართველოს მთავრობაში იზრდება ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვანი და ხელშესახები მიღწევის დაკარგვის შიში, თუმცა ამას ექსპერტები არ წინასწარმეტყველებენ⁴. მიზეზი კი სამართლებრივ საფუძვლებთან ერთად, შეჩერების მექანიზმის პოლიტიკური კონტექსტია, რაც დარღვევების რიცხვსა და შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების გადაწყვეტილებას შორის კავშირს ნაკლებად სწორხაზოვანს ხდის. ევროკომისია ვალდებულია, შეაფასოს მომჩივანის მტკიცებით შექმნილი „საგანგებო სიტუაცია“ მსგავსი გადაწყვეტილების „განსაკუთრებით სენსიტიური პოლიტიკური ხასიათისა“⁵ და მესამე ქვეყანასთან არსებული მრავალმხრივი თუ ორმხრივი ურთიერთობების გათვალისწინებით⁵. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მესამე ქვეყანა და ამ შემთხვევაში საქართველო, ძალისხმევას არ იშურებს გამოსავლის ალტერნატიული გზების საძიებლად და ეფექტურად თანამშრომლობს რეადმისიის კუთხით.

თუმცა, საქართველოს მთავრობა არ შეიძლება იყოს თვითკმაყოფილი, რადგან ევროკავშირის რამდენიმე წევრმა ქვეყანამ უკვე გამოთქვა შეშფოთება და ევროკომისიამ საქართველოს არაერთი აუცილებელი ღონისძიების გატარება მოსთხოვა, მათ შორისაა, საკანონმდებლო ცვლილებები. შეჩერების მექანიზმის ფარგლებში კომისიის მეორე ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად, საქართველომ სწრაფად და ადეკვატურად უნდა იმოქმედოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ქვეყანა ევროკავშირის კეთილგანწყობის დაკარგვის რისკის ქვეშ დგება.

³ ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი, ნოემბერი, 2018. დოკუმენტი 32018R1806: Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1806>

⁴ GIP-ის ექსპერტის კომენტარი. 2019, 10 ივნისი. *What are the chances that the EU visa suspension mechanism will be used against Georgia?* ხელმისაწვდომია საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის ოფიციალურ გვერდზე: <http://gip.ge/what-are-the-chances-that-the-eu-visa-suspension-mechanism-will-be-used-against-georgia/>

⁵ ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი, 2018, ნოემბერი. დოკუმენტი 32018R1806: Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1806>

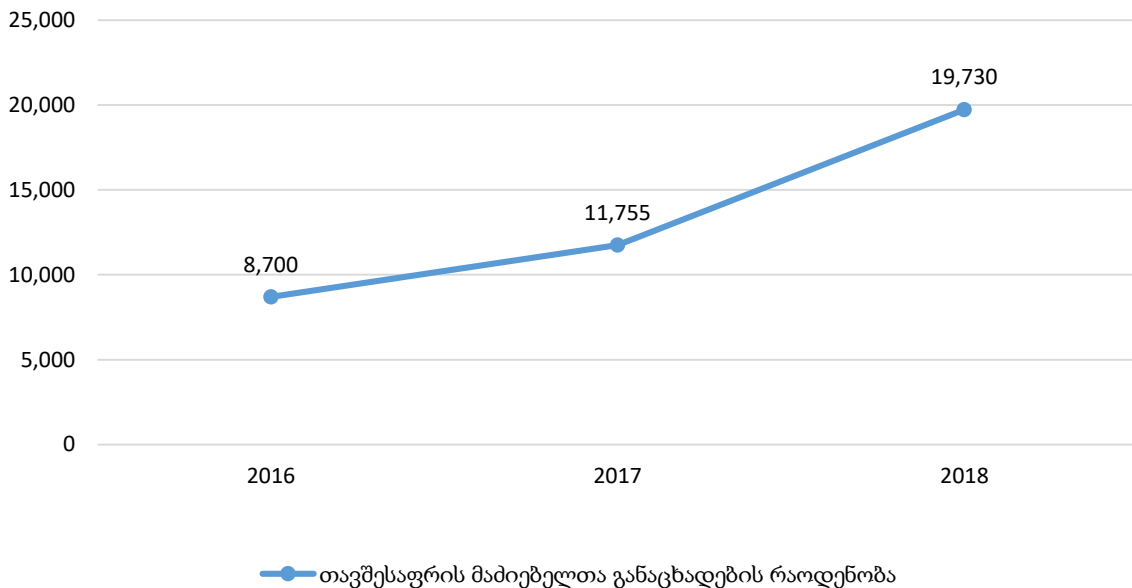
უვიზო მიმოსვლის ამოქმედების შემდგომი ვითარება

საქართველოსთვის ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმის შეჩერების მექანიზმის კონტექსტში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია სამი ძირითადი მონაცემი: ა) უსაფუძვლო თავშესაფრის მაძიებლების, ბ) უსაბუთო მიგრანტებისა და გ) ორგანიზებული დანაშაულებრივი საქმიანობის სტატისტიკა.

უსაფუძვლო თავშესაფრის მაძიებლები

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შემოღების შემდეგ შენგენ+ ზონაში საქართველოდან თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი გაორმაგდა. 2016 წელს წლიური 8700 განაცხადი 2018-ში 19730-მდე გაიზარდა (დიაგრამა 1), რითიც საქართველო ევროპაში თავშესაფრის მაძიებელთა წარმოშობის ქვეყნებს შორის პირველ ათეულში აღმოჩნდა⁶.

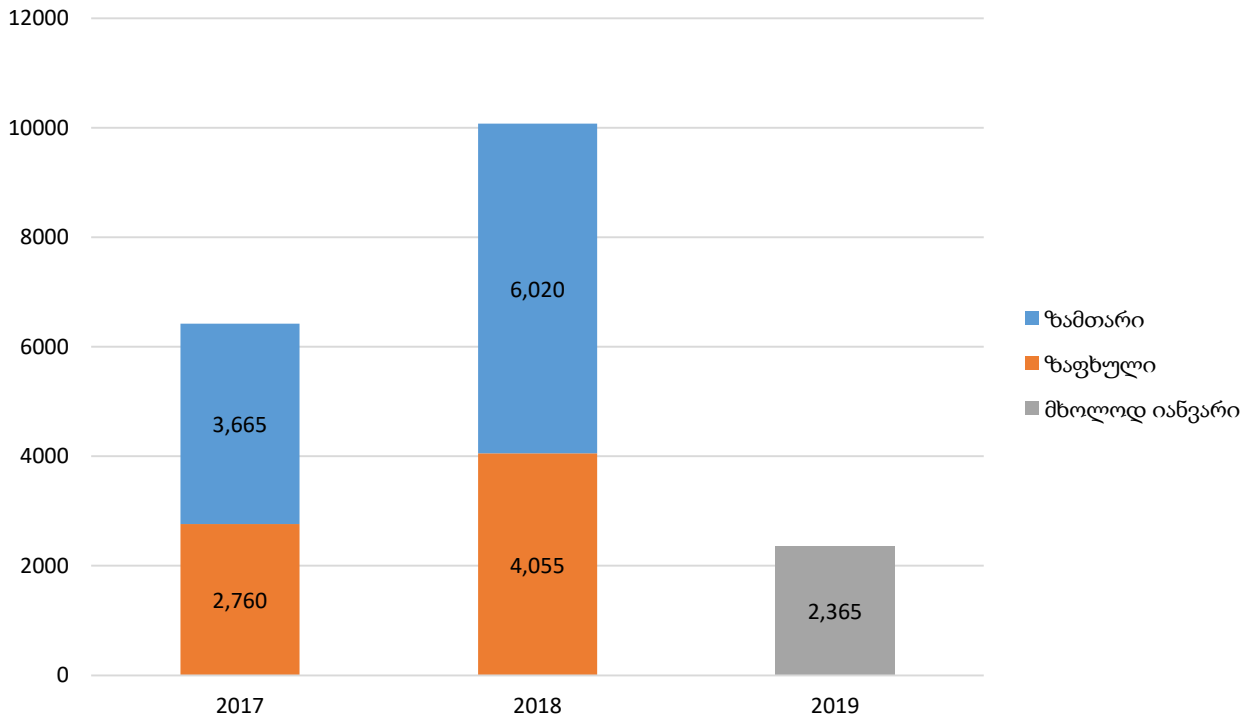
დიაგრამა 1. საქართველოდან შენგენ+ ზონაში თავშესაფრის მაძიებელთა განაცხადების რაოდენობა. (დამრგვალებულია). წყარო: Eurostat; წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



2017 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს მოქალაქეებს ყოველთვიურად უფრო მეტი განაცხადი შეჰქონდათ, რამაც 2019 წლის იანვარში რეკორდულ რაოდენობას მიაღწია და 2365 შეადგინა (დიაგრამა 2). მაჩვენებელი შემაშფოთებელია და ზაფხულის დასრულებასთან ერთად მისი გაუარესებაც კი მოსალოდნელია. საინტერესოა, რომ ქართველი თავშესაფრის მაძიებლები თბილი სეზონის საქართველოში გატარებას არჩევენ და ქვეყანას გვიან შემოდგომაზე ან ზამთრის პერიოდში ტოვებენ, სავარაუდოდ იმ მიზნით, რომ იქ „გამოიზამთრონ“, სადაც უკეთესი მომავლის სჯერათ.

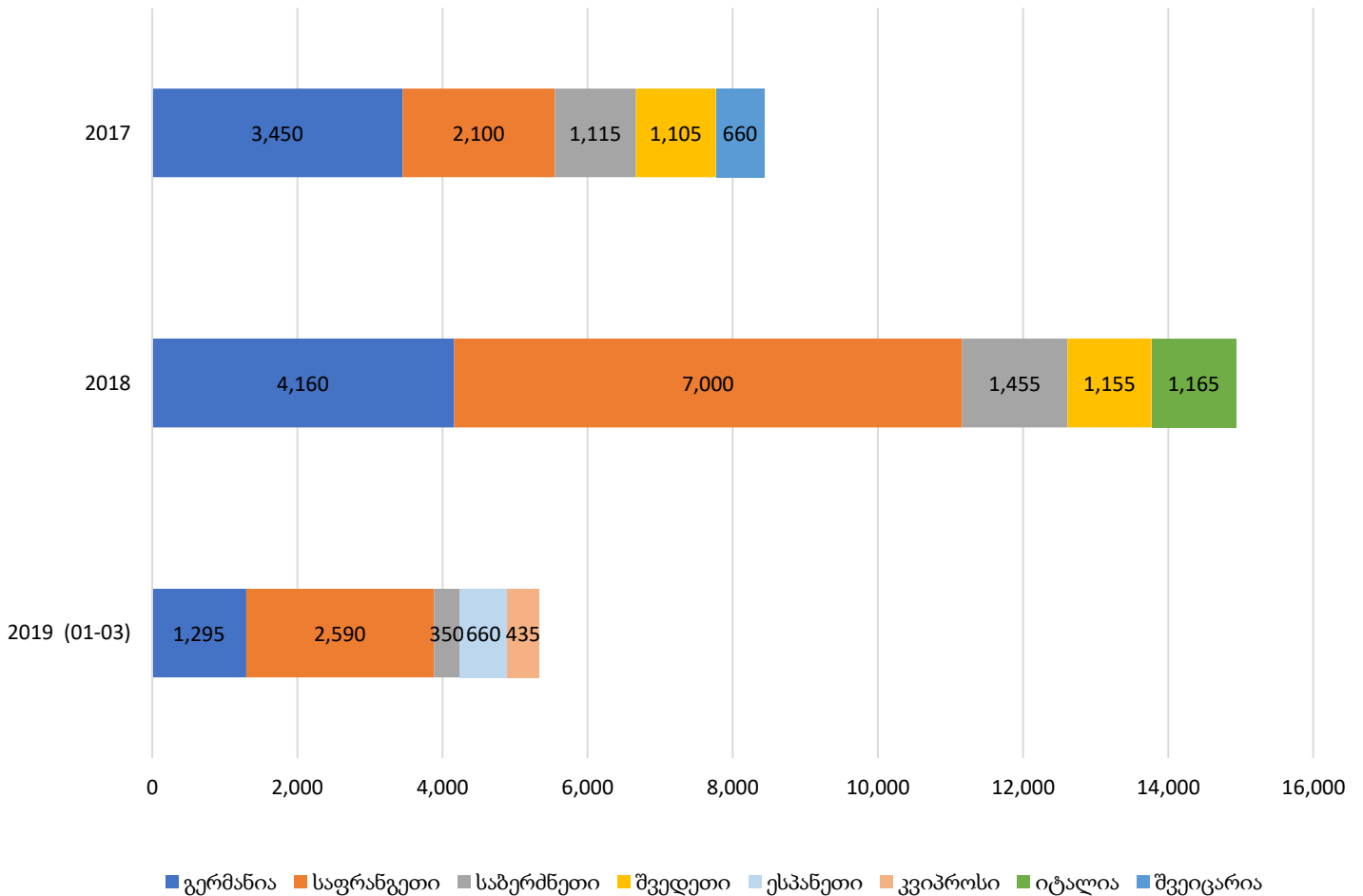
⁶ ევროპის თავშესაფრის მაძიებელთა დახმარების ოფისი. 2019, 13 თებერვალი. *Lates asylum trends -2018 overview*. ხელმისაწვდომია ევროპული თავშესაფრის ხელშეწყობის ოფისი: <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-overview-2018>

დიაგრამა 2. თავშესაფრის მაძიებელთა განაცხადები საქართველოდან შენგენ+ ზონაში. ჯამური სეზონური მონაცემები და 2019 წლის უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემები. წყარო: Eurostat; წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



ქართველების მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის მიხედვით შენგენ+ ზონის ქვეყნების პირველი ხუთეული სხვადასხვა დროს სხვადასხვა იყო, თუმცა პირველ-მეორე ადგილს ყოველთვის გერმანია და საფრანგეთი ინაწილებდნენ (დიაგრამა 3). შესაბამისად, თუკი რომელიმე ქვეყანა მოითხოვს შეჩერების მექანიზმის ამოქმედებას, სავარაუდოდ, ის ამ ორიდან ერთ-ერთი უნდა იყოს. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ გერმანია 2020 წელს ევროსაბჭოს პრეზიდენტი ხდება და აღმოსავლეთ პარტნიორობას პრიორიტეტულ მიმართულებად აცხადებს, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საქართველოსთან მიმართებით უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების მოთხოვნა სწორედ გერმანიამ დააყენოს. ამდენად, საფრანგეთი არის ის სახელმწიფო, რომლის მიმართაც საქართველოს მთავრობას მეტი ყურადღება მართებს.

დიაგრამა 3. ქართველების მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის მიხედვით შენგენ+ ზონის ტოპ 5 ქვეყანა; 2017-ისა და 2018-ის წლიური მონაცემები და 2019 წლის უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემები. წყარო: Eurostat; წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



ლეგალური თვალსაზრისით, ევროკავშირის წევრ ქვეყანას შეუძლია არაწევრი ქვეყნების მოქალაქეებისათვის უვიზო მიმოსვლის შეჩერება მოითხოვოს, თუკი არსებითად (50%-ზე მეტი) გაიზრდება თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი აღიარების დაბალი მაჩვენებლის (დაახლოებით 3-4%) თანხლებით ა) ორი თვის განმავლობაში „გასული წლის იმავე პერიოდთან შედარებით ან ბ) უვიზო რეჟიმის შემოღებამდე ბოლო ორი თვის მონაცემებთან შედარებით“⁷.

დინამიკაზე დაკვირვებით, 2017 წლიდან, პერიოდულად ფიქსირდება რელევანტურ მონაცემთა არსებითი, ანუ სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი ზრდა (ცხრილი 1). ამავდროულად, თავშესაფრის აღიარების მაჩვენებელმა დაიკლო და ამჟამად ყველაზე დაბალია ქვეყნების იმ პირველ ათეულისათვის, რომელთა შორისაც საქართველოცაა⁸. 2016 წელს, 6795 ჯამური გადაწყვეტილებიდან ქართველი თავშესაფრის მაძიებლებთათვის დადებითი პასუხის წილმა

⁷ ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი. 2018 ნოემბერი. დოკუმენტი 32018R1806: Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1806>

⁸ ევროპის თავშესაფრის მაძიებელთა დახმარების ოფისი. 2019, 13 თებერვალი. Lates asylum trends -2018 overview. ხელმისაწვდომია ევროპული თავშესაფრის ხელშეწყობის ოფისის ოფიციალურ გვერდზე: <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-overview-2018>

შენგენ+ ზონაში მხოლოდ 440, ანუ 6.5% შეადგინა. 2017 წელს ეს მაჩვენებელი 5%-მდე (9110 გადაწყვეტილებიდან 480 დადებითი პასუხი), ხოლო 2018 წელს - 4.5%-მდე (14285 გადაწყვეტილებიდან 665 დადებითი პასუხი) ან 3%-მდეც კი შემცირდა, თუ მონაცემებს ევროკავშირი+ ზონისთვის დავითვლით (დიაგრამა 4).

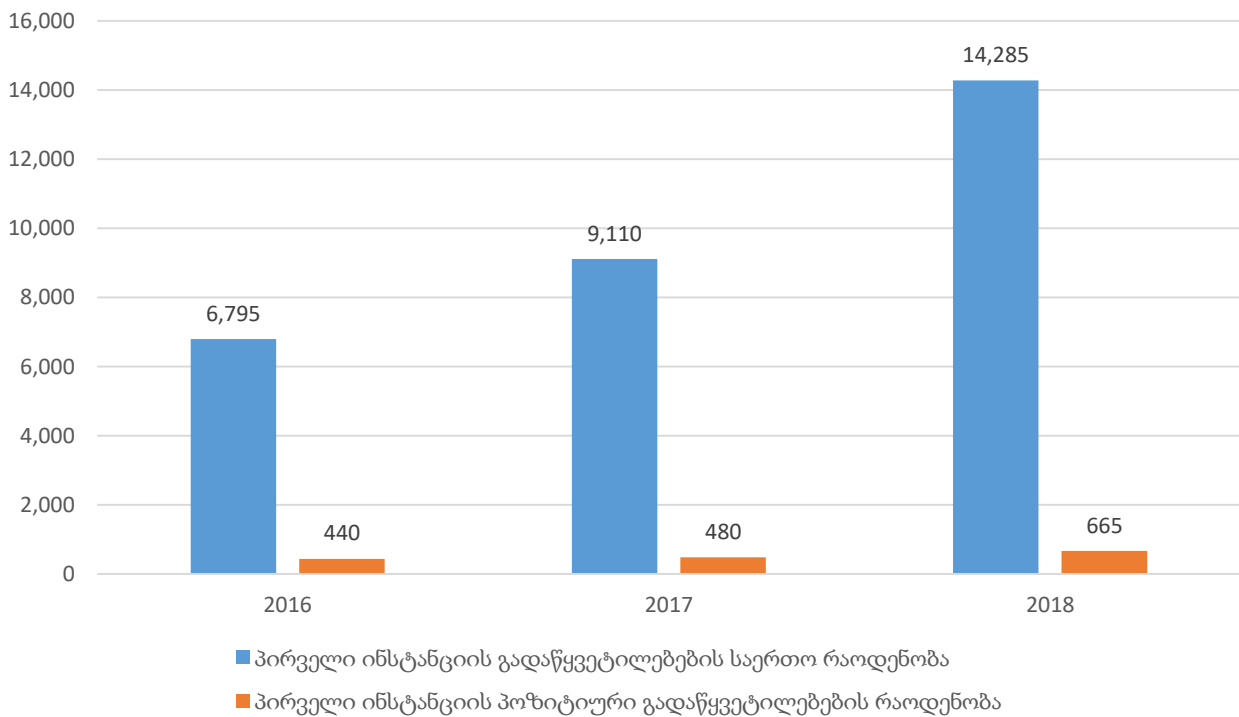
შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ 50%-ზე მაღალი ზრდა აღიარების დაბალ მაჩვენებელთან ერთობლიობაში არაერთხელ დაფიქსირებულა, რამდენიმე წევრ სახელმწიფოს ჰქონდა ლეგალური საფუძველი კომისიისთვის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება 2017 წელსაც კი ეთხოვა, უვიზო მიმოსვლის საწყის ეტაპზევე. თუმცა ლეგალური საფუძველი მედლის მხოლოდ ერთი მხარეა, ხოლო პოლიტიკური ხარჯსარგებლიანობის ანალიზი – მეორე.

ცხრილი 1. საქართველოს მოქალაქეთა მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადების დინამიკა.
წყარო: საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.

- a. საქართველოს მოქალაქეთა მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადების რაოდენობის ზრდა ან კლება 2-თვიანი პერიოდის მანძილზე შედარებული წინა წლის იმავე პერიოდთან.
- b. საქართველოს მოქალაქეთა მიერ თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადების რაოდენობის ზრდა ან კლება 2-თვიანი პერიოდის მანძილზე შედარებული 2017 წლის პირველ 2 თვესთან. (იანვარი-თებერვალი).

		მარტ.- აპრ. 2017	აპრ.- მაის. 2017	მაის- ივნ. 2017	ივნ.- ივლ. 2017	ივლ.- აგვ. 2017	აგვ.- სექ. 2017	სექტ.- ოქტ. 2017	ოქტ.- ნოვ. 2017	ნოვ.- დეკ. 2017	სამუდამო ზრდა პერიოდის მიხედვით
გერმანია	(a)	17%	19%	-6%	-8%	13%	16%	40%	86%	120%	33%
	(b)	2%	6%	-28%	-54%	-51%	-41%	-16%	32%	113%	-4%
საფრანგეთი	(a)	24%	50%	76%	79%	71%	74%	108%	176%	229%	99%
	(b)	42%	36%	40%	94%	97%	61%	108%	163%	213%	95%
საბერძნეთი	(a)	3%	21%	48%	34%	28%	45%	52%	48%	38%	35%
	(b)	58%	150%	139%	77%	85%	133%	91%	48%	18%	81%
შვედეთი	(a)	-23%	-42%	-23%	0%	-3%	-16%	42%	87%	119%	16%
	(b)	-8%	-18%	20%	55%	30%	8%	83%	123%	196%	54%
შვეიცარია	(a)	0%	7%	43%	71%	93%	50%	57%	143%	150%	68%
	(b)	0%	15%	11%	4%	35%	50%	83%	162%	150%	57%
იტალია	(a)	18%	18%	73%	82%	73%	64%	109%	155%	109%	78%
	(b)	117%	63%	90%	186%	533%	500%	229%	180%	156%	228%
ნიდერლანდები	(a)	-28%	-53%	-53%	-44%	-56%	-75%	-78%	-72%	-66%	-58%
	(b)	15%	-6%	-6%	-10%	-33%	-53%	-68%	-70%	-62%	-33%
ავსტრია	(a)	45%	0%	9%	36%	45%	27%	0%	36%	100%	33%
	(b)	100%	83%	50%	88%	33%	-18%	-35%	7%	57%	41%
ბელგია	(a)	110%	90%	30%	20%	40%	20%	40%	100%	120%	63%
	(b)	110%	111%	44%	50%	250%	140%	100%	186%	144%	126%

დიაგრამა 4. თავშესაფრის მამიებელ საქართველოს მოქალაქეთა პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილებების საერთო რაოდენობა vs. პოზიტიური გადაწყვეტილებების რაოდენობა, 2016-2018 წწ. წლიური დამრგვალებული მონაცემები. წყარო: Eurostat, წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება კომპლექსური პროცესია. პირველ რიგში, უნდა შეფასდეს ერთ წევრ სახელმწიფოში დაფიქსირებული საგანგებო სიტუაცია სრული სურათის, ანუ სხვა სახელმწიფოებში შესაბამისი სტატისტიკის გათვალისწინებით და დადგინდეს საქართველოს „წილი“ პასუხისმგებლობა ევროპაში გაუარესებული საიმიგრაციო მდგომარეობის თვალსაზრისით. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ასევე უნდა იქნას გათვალისწინებული შესაძლო პოლიტიკური გართულებები, როგორებიცაა ორმხრივი ურთიერთობების გაუარესება და საქართველოში ევროსკეპტიციზმის ზრდა. ამასთან, არსებობს ინსტიტუციური პროცედურები, რომლებიც კიდევ უფრო ართულებს ერთი კონკრეტული წევრი სახელმწიფოს მიერ შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების მოთხოვნას, რადგან ამას ევროკომისიისა და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობის თანხმობა ევროპარლამენტსა და საბჭოში კონსულტაციები სჭირდება.

აღსანიშნავია, რომ თავშესაფრის უფლება უნივერსალური უფლებაა და მისი გამოყენება პრობლემას არ უნდა წარმოადგენდეს, თუმცა თავშესაფრის მამიებელთა რაოდენობის ზრდა, აღიარების დაბალ მაჩვენებელთან ერთად კონკრეტულ ქვეყნებთან მიმართებით მიანიშნებს ევროკავშირის საიმიგრაციო სისტემის ბოროტად გამოყენებაზე, რაც ევროკავშირის შემფოთების საფუძველი ხდება. საჭირო ხდება ტერმინის „უსაფუძვლო თავშესაფრის მამიებელი“ გამოყენება, რათა გამოვლინდნენ ის პირები, რომლებიც ითხოვენ ევროკავშირის დახმარებას საკუთარ ქვეყანაში მათ წინააღმდეგ განხორციელებული პოლიტიკური ზეწოლის, ადამიანის უფლებების დარღვევისა თუ ძალადობის გამო, თუმცა, სინამდვილეში მიზეზი სოციალური და ეკონომიკურია, რაც ლტოლვილის სტატუსის მიღების საფუძველს არ წარმოადგენს⁹.

⁹ „უსაფუძვლო თავშესაფრის მამიებელი“ არ არის იურიდიული ტერმინი, იგი გამოიყენება საზოგადოებრივ დისკურსში თავშესაფრის ცრუ განაცხადების ავტორი ეკონომიკური მიგრანტების აღნიშვნის მიზნით.

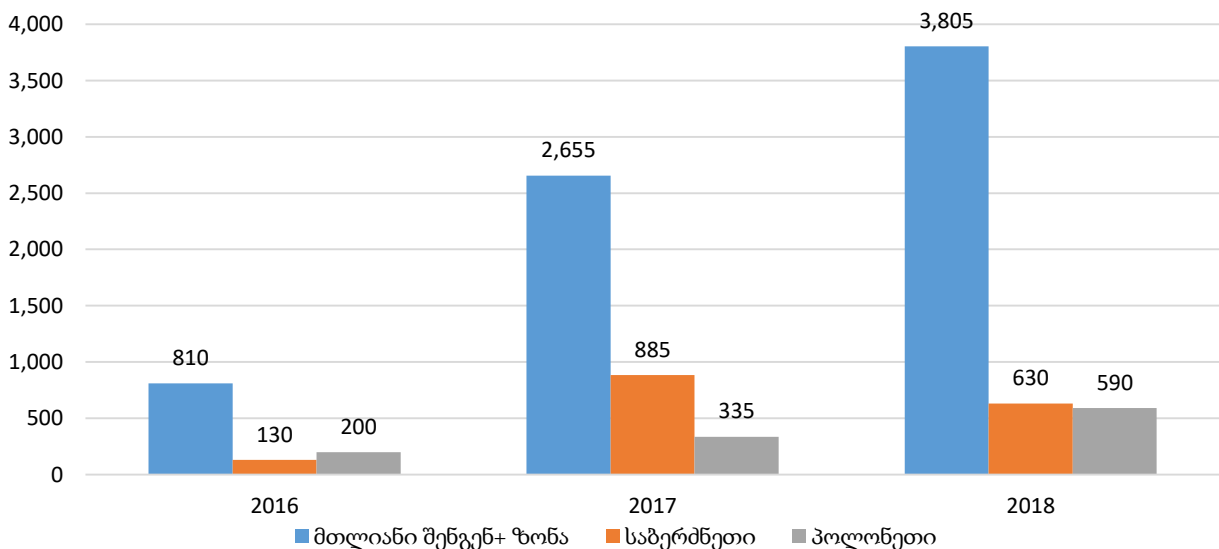
საქართველოს შემთხვევაში, შეჩერების მექანიზმთან მიმართებით, სწორედ უსაფუძვლო თავშესაფრის მამიებლები უქმნიან ევროკავშირის საიმეგრაციო სისტემას პრობლემას. საქართველოს სახელმწიფო უწყებების ცნობით, თავშესაფრის მამიებელთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ეკონომიკური მიგრანტები არიან, რაც თავშესაფრის გაცემის საფუძველს არ წარმოადგენს, თუმცა ლტოლვილის სტატუსს ითხოვენ შემწეობის მიღებისა და მასპინძელი ქვეყნის ჯანდაცვის სისტემით სარგებლობის მიზნით¹⁰.

ისინი, ვინც ქვეყნიდან თავშესაფრის საძიებლად ევროკავშირში მიდიან, არ არიან მაინცდამაინც ყველაზე მოწყვლადი, სოციალურად დაუცველი ან ყველაზე ღარიბი ფენის წარმომადგენლები. მათი სოციალური სტატუსი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ და მუდმივი ყოველთვიური შემოსავლის მქონე ადამიანებს შორის მერყეობს¹¹. ამდენად, უსაფუძვლო თავშესაფრის მამიებლები მოსახლეობის ერთგვაროვან ჯგუფს არ წარმოადგენენ, რაც ერთიანი, სწორად მიმართული პოლიტიკის შემუშავებას თითქმის შეუძლებელს ხდის. ერთადერთი, რაც მათ აერთიანებთ, „ელდორადოს“ პოვნის ფუჭი იმედია.

უსაბუთო ქართველი მიგრანტები

შენგენ+ ზონაში საზღვრის კვეთაზე უარი 400%-ით გაიზარდა: 2018 წელს 3805 საქართველოს მოქალაქეს უთხრეს უარი მაშინ, როდესაც ეს მაჩვენებელი 2016 წელს მხოლოდ 810 იყო. საზღვრის კვეთაზე უარი ყველაზე ხშირად საბერძნეთზე მოდიოდა როგორც 2017 (630 უარი), ისე 2018 (885 უარი) წლებში, მეორე ადგილს კი პოლონეთი იკავებს, რომელიც 2016 წელს (200 უარი) ამ სტატისტიკის თავში იყო (დიაგრამა 5). საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში მიაჩნიათ, რომ ევროკავშირში საქართველოს მოქალაქეების შესაბამისი დოკუმენტაციის გარეშე მოგზაურობა გამოწვეულია არა იმდენად ინფორმაციის ნაკლებობით, რამდენადაც იმ რისკით, რომელზეც ეს ადამიანები შეგნებულად მიდიან თავის დაძვრენის იმედით¹².

დიაგრამა 5. საქართველოს მოქალაქეებისთვის უარი საზღვრის გადაკვეთაზე შენგენ+ ზონაში - წლიური მონაცემები (დამრგვალებული). წყარო: Eurostat, წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



¹⁰ ბაიკოვა ვიკა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს აღმოსავლეთ პარტნიორობის, პოლიტიკის დაგეგმარებისა და ანალიზის სამმართველოს უფროსი. ინტერვიუ. 2019 წლის 30 მაისი.

¹¹ ხულორდავა თამარ. საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის თაბმჯდომარე. 2019 წლის 24 მაისი, (ინტერვიუ).

¹² ჯავახაძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი, (ინტერვიუ).

მიზეზი, რატომაც საბერძნეთი და პოლონეთი ყველაზე მეტ ქართველს არ უშვებს საზღვარზე, არის ამ ქვეყნების მკაცრი სასაზღვრო კონტროლი სხვა სახელმწიფოებთან შედარებით და არა უსაბუთო მოქალაქეების მეტი რაოდენობით შედინება. მანამდეც, სანამ უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი შევიდოდა ძალაში, საქართველოში საბერძნეთისა და პოლონეთის საელჩოები ვიზის გაცემისას სიმკაცრით გამოირჩეოდნენ¹³. ის ფაქტი, რომ პოლონეთსა და საბერძნეთში ადვილად შეიძლება მოხვედრა ავტობუსით, ფრენები შედარებით იაფია და ამ ქვეყნებში არსებობს ქართველთა სოციალური კაპიტალი, პრობლემის დამატებითი ლეგიტიმური ახსნაა. რაც არ უნდა იყოს, საზღვარზე უარის მაჩვენებლის ზრდა თავისთავად პრობლემას არ წარმოადგენს და, შესაძლოა, უბრალოდ ნიშნავდეს იმას, რომ უვიზო მიმოსვლა კონკრეტული წესების დაცვით მოქმედებს. ის ადამიანები, რომლებიც უვიზო მიმოსვლის კრიტერიუმებს აკმაყოფილებენ, კვეთენ საზღვარს, და, ბუნებრივია, უარს იღებენ ისინი, რომლებიც მათ ვერ აკმაყოფილებენ.

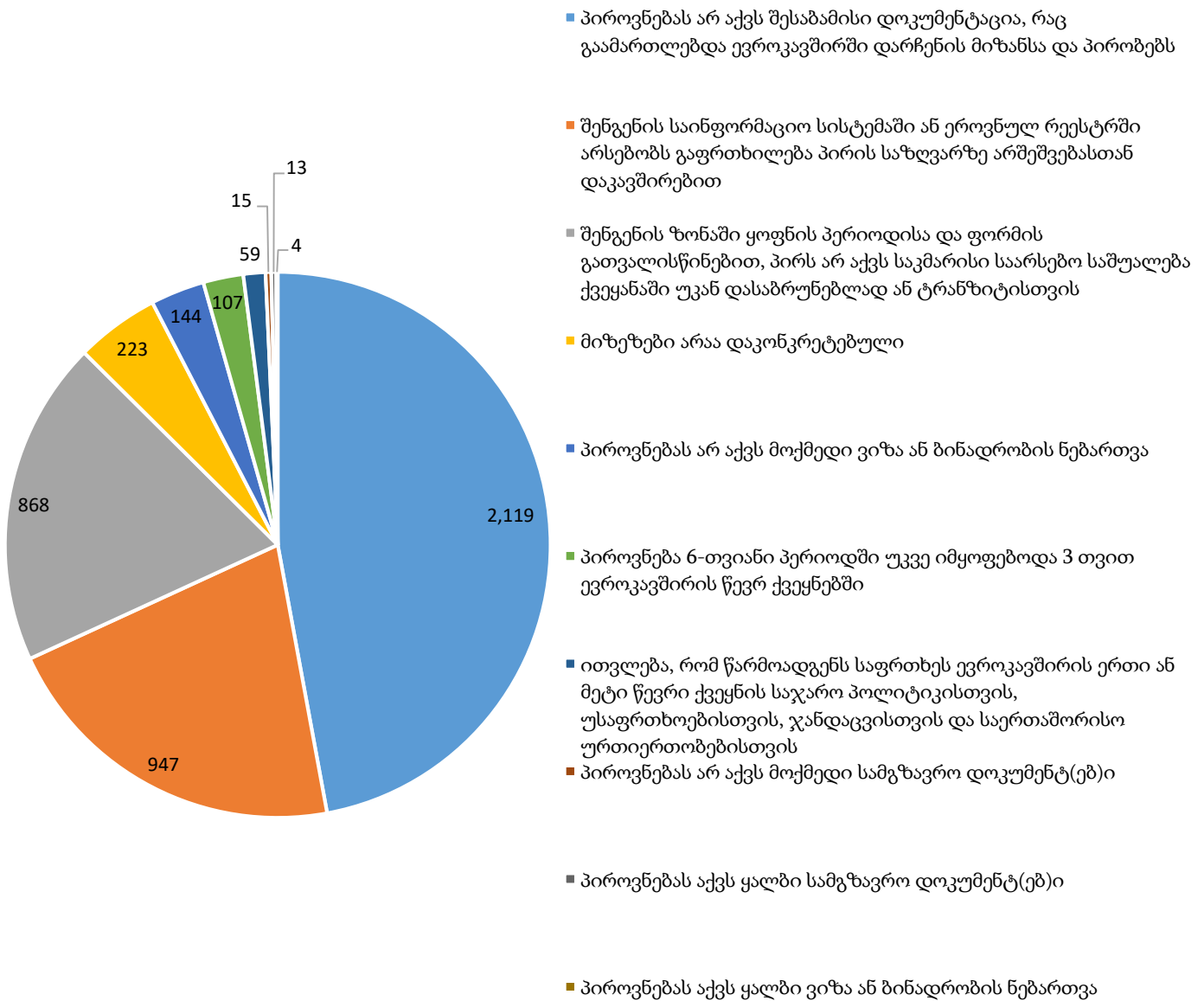
შენგენის სასაზღვრო კოდექსი (ევროკავშირის რეგულაცია 2016/399) განმარტავს საზღვრის კვეთის პირობებს და უარის თქმის მიზეზს¹⁴. საიმიგრაციო სამსახურის ოფიცრებს უფლება აქვთ, შეამოწმონ დოკუმენტები, დასვან კითხვები და გადაწყვიტონ, შეიძლება თუ არა, პიროვნება ევროკავშირში დაშვებულ სამ თვეზე მეტი ვადით დარჩეს. როგორც წესი, ოფიცრები მგზავრებს შემთხვევით შერჩევის პრინციპით ამოწმებენ, რაც სასაზღვრო კონტროლს სუბიექტურობას მატებს და მონიტორინგს ართულებს.

საქართველოს მოქალაქეები ევროკავშირი+ ზონაში შესვლაზე უარს სამი ძირითადი მიზეზის გამო იღებენ (დიაგრამა 6), კერძოდ, თუ:

1. პიროვნებას არ აქვს შესაბამისი დოკუმენტაცია, რაც გაამართლებდა ევროკავშირში დარჩენის მიზანსა და პირობებს (2119 უარი);
2. შენგენის საინფორმაციო სისტემაში ან ეროვნულ რეესტრში არსებობს გაფრთხილება პირის საზღვარზე არშეშვებასთან დაკავშირებით (947 უარი);
3. შენგენის ზონაში ყოფნის პერიოდისა და ფორმის გათვალისწინებით, პირს არ აქვს საკმარისი საარსებო საშუალება ქვეყანაში უკან დასაბრუნებლად ან ტრანზიტისთვის (868 უარი).

¹⁴ ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი. 2016, 23 მარტი. დოკუმენტი 32016R0399: Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>.

დიაგრამა 6. საქართველოს მოქალაქეებისთვის შენგენ+ ზონაში შესვლაზე უარის მიზეზები.
წყარო: Frontex, წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019

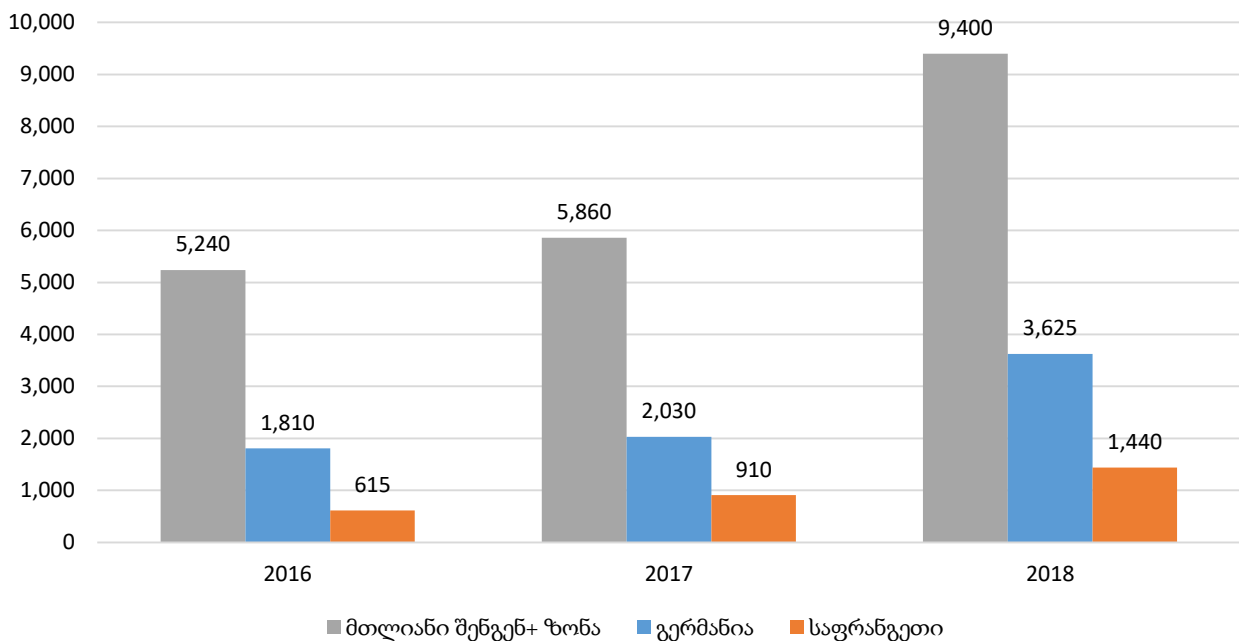


გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც საქმე დანაშაულს ეხება (ოფიციალურად გაცხადებული მიზეზი #2), უარის მიზეზი, შესაბამისად, ხდება ვარაუდი, რომ პიროვნება არ დაბრუნდება საკუთარ ქვეყანაში ნებადართული პერიოდის გასვლის შემდეგ და გახდება თავშესაფრის მაძიებელი ან არალეგალური მიგრანტი (ოფიციალურად გაცხადებული მიზეზი #1 და #3). თუმცა, მსგავსი შეფასება ყოველთვის ზუსტი ვერ იქნება, რადგან ზოგიერთი, ყველა დოკუმენტისა და საჭირო ფინანსების ქონის მიუხედავად, მაინც გეგმავს უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის დარღვევას.

საინტერესოა, რომ ქართველებს შორის ევროკავშირში არალეგალურად დარჩენა არც ისე პოპულარულია. როგორც წესი, ისინი თავშესაფრის მაძიებელთათვის განკუთვნილი საბაზისო კეთილდღეობის პროგრამებით სარგებლობას არჩევენ ჩუმად და შიშში ცხოვრებასა და მუშაობას. ეს საინტერესო დაკვირვება ევროპულმა მხარემ საქართველოს მთავრობას გაუზიარა (საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, პირადი კომუნიკაცია), რაც, სავარაუდოდ, საბჭოთა კულტურის გადმონაშთია.

თუმცა, ბოლო დროს არაერთ წევრ სახელმწიფოში ქართველებისთვის მასპინძელი ქვეყნის ხარჯზე ცხოვრება თავშესაფრის გაცემის პოლიტიკის გამკაცრების გამო შეიზღუდა. შესაბამისად, თავშესაფრის მაძიებელთა სტატუსის გაცემაზე მზარდ უართან ერთად, მოიმატა უარის შემდგომ პირების არალეგალურად ქვეყანაში დარჩენის მაჩვენებელმაც. თუ 2017 წელს ეს მაჩვენებელი 11%-ს შეადგენდა, 2018 წელს 60%-მდე - 5860-დან 9400-მდე გაიზარდა. 2016 წლიდან მოყოლებული საქართველოს ყველაზე მეტი მოქალაქე არალეგალურად გერმანიასა (1819; 2030; 3625) და საფრანგეთშია (615; 910; 1440) (დიაგრამა 7).

დიაგრამა 7. საქართველოს მოქალაქეების არალეგალურად შენგენ+ ზონაში ყოფნის მაჩვენებელი - წლიური მონაცემები (დამრგვალებული). წყარო: Eurostat, წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



2016 წლიდან თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადებზე უარის და, შესაბამისად, ქვეყანაში არალეგალურად დარჩენის მაჩვენებლის მატებასთან ერთად, გაიზარდა და თითქმის გაორმაგდა იმ ქართველების რაოდენობა, რომელთაც ევროკავშირი დაატოვებინეს (ცხრილი 9). ეს კვლავაც ყველაზე მეტად გერმანიასა და საფრანგეთს ეხება. გერმანია წინსწრებით აბრუნებს საქართველოს მოქალაქეებს სამშობლოში მაშინ, როდესაც საფრანგეთი ამ მიმართულებით უფრო ლიბერალურია¹⁵.

მიუხედავად იმისა, რომ მოქალაქეების უკან დაბრუნება შეიძლება ბრძანების გაცემის წელს სულაც არ მოხდეს¹⁶ და მოცემული პერიოდისთვის ბრძანების შედეგების ეფექტიანობის გამოთვლა გართულდეს, Eurostat-ის სამი წლის მონაცემების დამუშავება ცხადყოფს, რომ საფრანგეთის მიერ გაცემული დაბრუნების ბრძანებებთან შედარებით ბევრად ნაკლები ადამიანი დაბრუნდა სამშობლოში (1255/240 2016 წელს, 1280/340 2017 წელს; 2015/600 2018 წელს) მაშინ, როდესაც გერმანიის შემთხვევაში გაცილებით უკეთესი შეფარდება იკვეთება (1350/1215 2016 წელს; 2280/1740 2017 წელს; 2285/2240 2018 წელს) (დიაგრამა 8). საქართველოს შინაგან საქმეთა

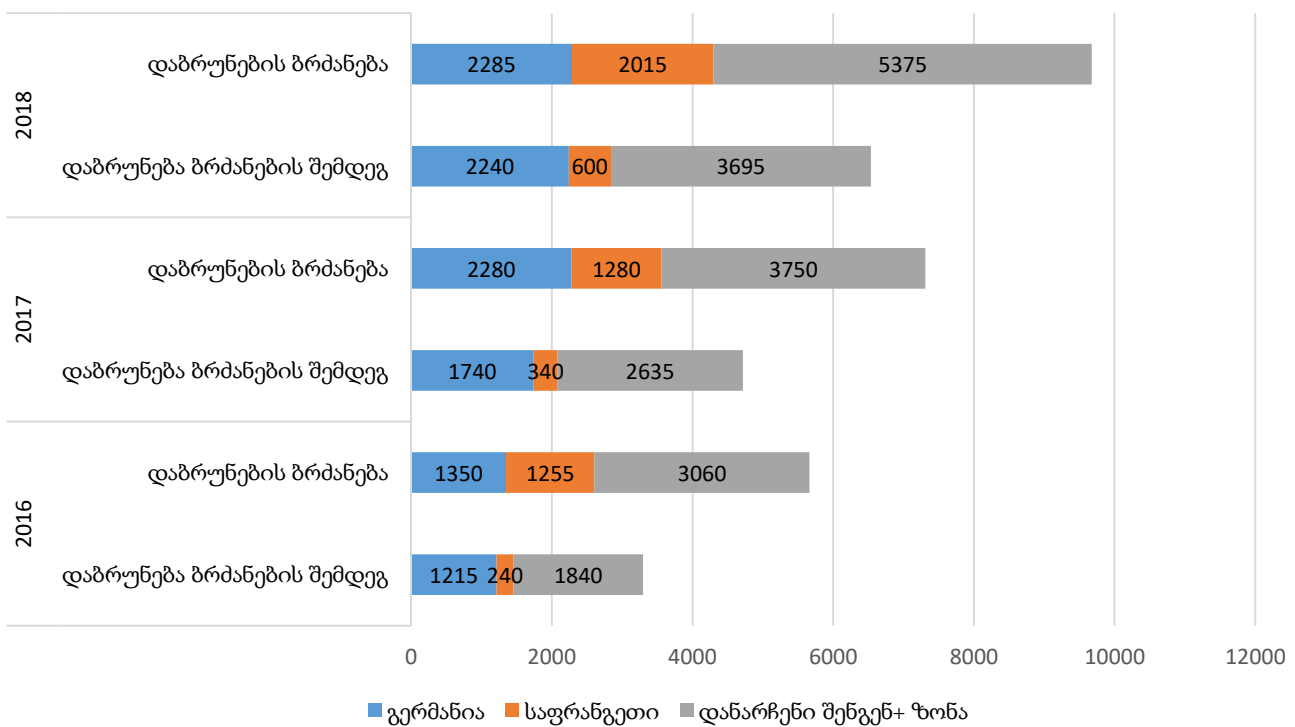
¹⁵ ჯავახაძე ნინო, შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი. (ინტერვიუ).

¹⁶ დაბრუნების გადაწყვეტილება, რომელიც გაცემულია მოცემულ თვეში შესაძლოა აღსრულდეს მოგვიანებით. ამასთან, დაბრუნების შესახებ გადაწყვეტილება შესაძლოა გაიცეს მიკერძოების გარეშე პიროვნების თავშესაფრის ძიების უფლებასთან მიმართებაში (Frontex)

სამინისტროს ცნობით, მიზეზი, რატომაც საფრანგეთიდან დაბრუნების მაჩვენებელი დაბალია, არის ის, რომ მიგრაციის იძულებითი აღსრულება ქვეყანაში ნაკლებად პრიორიტეტულია¹⁷.

დაბრუნება ხდება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის რეადმისიის შეთანხმების საფუძველზე, რომლის განხორციელებაც საქართველოს მხრიდან ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ დადებითადაა შეფასებული¹⁸. არდაბრუნების საკითხი კი ოპერატიული სახის პრობლემებთანაა დაკავშირებული, რაც გულისხმობს დაბრუნებულების იდენტიფიცირებისა და ქართული მხარისგან შესაბამისი დოკუმენტაციის გამოთხოვის პრობლემებს.

დიაგრამა 8. საქართველოს მოქალაქეებისთვის შენგენ+ ზონის დასატოვებლად გაცემული ბრძანება (დაბრუნების ბრძანება) vs. საქართველოს მოქალაქეების დაბრუნება გაცემული ბრძანების შემდეგ - წლიური მონაცემები (დამრგვალებული). წყარო: Eurostat, წვდომის თარიღი: ივლისი, 2019.



ქართული ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები

სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი კიდევ ერთი პრობლემა მასპინძელ ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქეების ორგანიზებულ დანაშაულს უკავშირდება. ქართველები ერთ-ერთ ყველაზე ხშირად დასახელებულ ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნის (მათ შორის ორმაგი მოქალაქეობის მქონე) წარმომადგენლებს შორის არიან, რომლებიც სერიოზულ და ორგანიზებულ ტრანსნაციონალურ დანაშაულში არიან ეჭვმიტანილნი. ტრადიციულად, ქართული დანაშაულებრივი ჯგუფები ყველაზე აქტიურები საფრანგეთში, საბერძნეთში, გერმანიაში, იტალიასა და ესპანეთში არიან¹⁹. ქართველი დამნაშავეებისთვის ახალ მიმართულებად შვედეთიც იქცა, სადაც გახშირდა საქართველოს მოქალაქეების, მათ შორის, თავშესაფრის

¹⁷ ჯავახაძე ნინო, შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი (ინტერვიუ).

¹⁸ ევროკომისია. 2018, 19 დეკემბერი. *Commission Staff Working Document accompanying COM(2018)856.*

ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:496:FIN>

¹⁹ იგივე

მამიებელთა მიერ დანაშაულის ჩადენის ფაქტები უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ამოქმედებიდან მცირე ხანში²⁰.

ქართველების მიერ ევროკავშირში ჩადენილი წვრილმანი დანაშაულის ჩადენა ძირითადად დაბალი სიხშირისაა. შესაბამისად, ხშირად ჯარიმებიც მცირე ან საერთოდ არ ეკისრებათ. შემთხვევების უმეტესობა უკავშირდება მაღალი დანაშაულის დაბალი ღირებულების საქონლის ქურდობას. ძირითადად ესენია საკვები პროდუქტი ან ტანსაცმელი. მაგალითისთვის, შვედეთში ახლახან დაფიქსირდა ახალი ხორცის მოპარვის ფაქტი, რომლის გაყიდვაც შემდგომ შავ ბაზარზე იგეგმებოდა, ან შეგვიძლია მოვიყვანოთ უფრო ცნობილი მაგალითი, როდესაც ერთ-ერთმა ქართველმა უტრა-მემარჯვენე აქტივისტმა და გერმანიაში პოლიტიკური თავშესაფრის მამიებელმა 130 ევროს ღირებულების ფეხსაცმელი მოიპარა კელნში²¹.

რა თქმა უნდა, საქართველოს მოქალაქეებს მსხვილმანი სისხლის სამართლის დანაშაულიც ჩაუდენიათ. იგულისხმება ბინების ორგანიზებული ქურდობა, რომელთაც მეთვალყურეობას ე.წ. „კანონიერი ქურდები“ უწევენ. თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ სისხლის სამართლის დანაშაულს, ძირითადად, სჩადიან ის ქართული ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები, რომლებიც შენგენ+ ზონაში უვიზო მიმოსვლის ამოქმედებამდეც იყვნენ. ამასთან, საინტერესოა, რომ, როგორც წესი, ქართული წარმომავლობის კანონიერ ქურდებს არ აქვთ საქართველოს მოქალაქეობა და უკრაინის, ბელარუსის ან სხვა პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოს პასპორტს ფლობენ²². ცხადია, აღნიშნული ფაქტორები არ გამორიცხავს ქართული ორგანიზებული დანაშაულის ჯგუფებისა და კრიმინალური ავტორიტეტების კავშირს უვიზო მიმოსვლით მოსარგებლე მგზავრებთან და თავშესაფრის მამიებლებთან, ამიტომ, როდესაც საქმე მასპინძელ ქვეყანაზე ვიზა ლიბერალიზაციის გავლენას ეხება, ეს ფაქტორიც გასათვალისწინებელია.

ვიზალიბერალიზაციისა და დანაშაულის მაჩვენებლებს შორის მიზეზ-შედეგობრივი შედეგის შესწავლას ხელს შესაბამისი მონაცემების არარსებობა უშლის. ბევრ წევრ სახელმწიფოში დანაშაულის სტატისტიკაში არ გამოყოფს ეროვნებას და არ გვაძლევს მონაცემებს მესამე ქვეყნის მოქალაქეობის მქონე პირების საცხოვრებლის ან სხვა იურიდიული სტატუსის შესახებ. ამდენად, რამდენადაა დაკავშირებული თავშესაფრის მამიებელთა გაზრდილი რიცხვი ევროკავშირში უსაფრთხოების რისკებთან, მეტწილად, სუბიექტური შეფასების საკითხია. თუმცა, რიგ შემთხვევებში, დანაშაულის სტატისტიკის შესწავლა ქვეყნებში, სადაც მსგავსი დიფერენცირებული მონაცემები მოიპოვება, შესაძლებელია ვიზალიბერალიზაციისა და დანაშაულის მაჩვენებელს შორის კორელაციის დადგენა. დაკვირვება აჩვენებს, რომ ქართველი დამნაშავეები ირჩევენ ისეთ ქვეყნებს, სადაც ადამიანის უფლებები პრიორიტეტულია, მაგალითად, შვედეთი, – და სადაც თავშესაფრის მიღების პროცესი ხანგრძლივია, მაგალითად, საფრანგეთი.

შვედური წყაროების მიხედვით, ვიზალიბერალიზაციის შემდგომ ქართველების მიერ ჩადენილმა დანაშაულმა შვედეთში საგრძნობლად იმატა და მნიშვნელოვანია ასევე, რომ დაკავებულთა უმრავლესობას აღმოაჩნდა “LMA ბარათი”, რომელიც რეგისტრირებულ თავშესაფრის მამიებლებზე გაცივმა²³. ასევე, საფრანგეთის ოფიციალური ცნობით, დამნაშავე

²⁰ ჯავახაძე ნინო, შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი (ინტერვიუ).

²¹ იგივე.

²² იგივე.

²³ ევროპის მიგრაციის ქსელი. 2018. *Impact of visa liberalisation on countries of destination - Country Report Sweden*.

ხელმისაწვდომია ევროკომისიის ოფიციალურ ვებ გვერდზე: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/27a_sweden_visa_liberalisation_en.pdf

ქართველებს შორის ბევრია თავშესაფრის მაძიებელი, რომელნიც, შესაძლოა, კრიმინალურ ქმედებებში ორგანიზებული დანაშაულის ქსელების მიერ მოტყუების გზითაც ერთვებიან²⁴.

გატარებული ღონისძიებები

შეჩერების მექანიზმის ფარგლებში ევროკომისიის მეორე ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემების გადასაჭრელად საქართველომ არაერთი ღონისძიება გაატარა მიგრაციისა და საზღვრის მართვის, ასევე ევროკავშირში უსაფუძვლოდ თავშესაფრის მაძიებელთა საკითხის მოსაგვარებლად. გატარებული ღონისძიებები მოიცავს საკანონმდებლო ცვლილებებს, მჭიდრო ორმხრივ თანამშრომლობას, მასთან დაკავშირებული პოლიტიკის რეფორმას და საინფორმაციო კამპანიებს, რომელთა მიზანია ა) ევროკავშირის საიმიგრაციო სისტემის ბოროტად გამოყენების პრევენცია და ბ) ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა.

ევროკავშირის საიმიგრაციო სისტემის ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლა

2018 წლის აპრილში სამოქალაქო აქტების შესახებ კანონში შევიდა ცვლილებები გვარის შეცვლის პირობების გამკაცრების მიზნით და აღნიშნული უფლების გამოყენება შესაძლებელი გახდა მხოლოდ ერთხელ, ქორწინების ან განქორწინების შემთხვევაში გამონაკლისის დაშვებით²⁵. საკანონმდებლო ცვლილება ეფექტურ ღონისძიებად შეფასდა, რადგან მან მოახდინა დანაშაულში ეჭვმიტანილი და დეპორტირებული პირების მხრიდან ახალი საიდენტიფიკაციო მონაცემების აღებისა და უვიზო მიმოსვლის რეჟიმით ხელმეორედ სარგებლობის პრევენცია.²⁶ თუმცა, ის სეგმენტი, რომელიც წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილების სამიზნეს წარმოადგენს, საკმაოდ შეზღუდულია და შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს თავშესაფრის მაძიებელთა და დანაშაულის სტატისტიკაზე.

საქართველოს მთავრობამ გაატარა კიდევ ერთი საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც კრძალავს უკანონო მიგრაციის ხელშეწყობას, დოკუმენტების გაყალბებას და ცრუ თავშესაფრის მოთხოვნის განაცხადის გაკეთებას ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით. რეფორმის მიზეზი გახდა ევროპოლის მიერ წარმოდგენილი ცნობები, რომ ქართველი დამნაშავეები სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მყოფი მიგრანტებისთვის საიდენტიფიკაციო დოკუმენტებს აყალბებდნენ ევროკავშირში შეღწევის მიზნით²⁷. საყურადღებოა, რომ ინიციატივა სამართლებრივი

²⁴ კომერსანტი. 2019, იანვარი 22. *საფრანგეთის ელჩი საქართველოსთან უვიზო მიმოსვლის შეჩერებაზე - თეორიულად არსებობს ასეთი შესაძლებლობა*. ხელმისაწვდომია კომერსანტის ვებ გვერდზე:

<https://commerciant.ge/ge/post/safrangetis-elchi-saqartvelostan-uvizo-mimosvli-shecherebaze-teoriulad-arsebobs-aseti-sheadzlebloba>

²⁵ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. 2018, მარტი 6. *საქართველოს მთავრობამ გვარის შეცვლის რეგულაციების გამკაცრებას მხარი დაუჭირა*. ხელმისაწვდომია შემდეგ: <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7626>

²⁶ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ კანონს თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, 2017 წელს 8339 ქართველმა შეიცვალა გვარი. აქედან 56-მა მეორედ შეიცვალა, ხოლო ერთმა მათგანმა – მეოთხედ. შესაბამისად, სამინისტროს განცხადებით, აღნიშნული სამოქალაქო უფლება ბოროტად არის გამოყენებული, მათ შორის სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მიგრაციის მიზნით. დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია პარლამენტის ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/177503?>

²⁷ ევროკომისია. 2018, 19 დეკემბერი. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Report under the Visa Suspension Mechanism*. ხელმისაწვდომია ევროკომისიის ოფიციალურ ვებ გვერდზე:

საფუძვლის გარეშე ევროკავშირში მყოფ მიგრანტს არანაირ პასუხისმგებლობას არ აკისრებს, თუ საქმეში არ ფიგურირებს ორგანიზებული დანაშაული, როგორც დამამძიმებელი გარემოება²⁸. კანონი შედარებით ახალია და ამ ეტაპისთვის მისი გავლენა ნათლად არ იკვეთება²⁹.

საქართველომ ევროკავშირის ყველაზე დაზარალებული სახელმწიფოებისგან, მაგალითად გერმანიისგან, მოითხოვა საქართველოს უსაფრთხო ქვეყნების სიაში შეყვანა და შესაბამისად საქართველოდან თავშესაფრის მაძიებელთა განცხადებების დაჩქარებული წესით განხილვა³⁰. 2019 წლის იანვარში, გერმანიის ბუნდესტაგმა (ქვედა პალატამ) დაამტკიცა კანონი, რითიც საქართველო უსაფრთხო ქვეყნად აღიარა, თუმცა კანონმა ჯერ კიდევ უნდა გაიაროს ბუნდესრატის (ზედა პალატა), სადაც ინიციატივას მხარდამჭერი უმრავლესობა არ ჰყავს. შესაბამისად, ამ ეტაპზე, საქართველო კვლავაც არ მიიჩნევა უსაფრთხო ქვეყნად გერმანიაში, თუმცა მას ასეთად აღიარებენ შენგენის ზონის 14 სხვა სახელმწიფოში^{31,32} და, შესაბამისად, თვლიან, რომ საქართველო, როგორც ასეთი, არ იმყოფება საომარ მდგომარეობაში და რომ ადამიანები, როგორც წესი, ქვეყანაში არ იდევნებიან³³.

საქართველოს მცდელობა, თავი უსაფრთხო ქვეყნად წარმოაჩინოს, ცალსახად არაპოპულარული სტრატეგიაა ქართველ თავშესაფრის მაძიებლებს შორის, რადგან მათ სამშობლოში არსებული უსაფრთხო გარემოს გათვალისწინებით ისინი ძალიან დაბალი ალბათობით თუ მიიღებენ თავშესაფარს. მეორე მხრივ, აღნიშნული პოლიტიკა ეფექტურია გაუმართლებელი ან კანონსაწინააღმდეგო თავშესაფრის მოთხოვნების თავიდან ასაცილებლად. ყოველ შემთხვევაში, უსაფრთხო ქვეყნის სტატუსი პანაცეას მაინც არ წარმოადგენს. რეალურად, ევროპაში თავშესაფრის მაძიებელი მესამე ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მოქმედი ვადები განსხვავდება ქალაქებზე გაწერილი ვადებისგან, იქნება ეს ჩვეულებრივი თუ აჩქარებული პროცედურისას³⁴.

მაგალითად, საქართველო საფრანგეთის უსაფრთხო ქვეყნების სიაში 2005 წლისა და 2009-2013 წლებში, რუსეთ-საქართველოს ომის შემდგომი პერიოდის გამოკლებით³⁵), თუმცა, საფრანგეთის შინაგან საქმეთა მინისტრის, კრისტოფ კასტანერის თქმით, საქართველოდან

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf

²⁸ საქართველოს პარლამენტი. 2019, მარტი 15. *ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა უცხო ქვეყანაში თავშესაფრის უფლების არაკეთილსინდისიერად გამოყენების ხელშემწყობისთვის და ორგანიზატორისთვის სისხლის სამართლის წესით დასჯადობის შემოღებას მხარი დაუჭირა*. ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე: <https://bit.ly/30SOBW7>

²⁹ ჯავახაძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი (ინტერვიუ).

³⁰ ბაიკოვა ვიკა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს აღმოსავლეთ პარტნიორობის, პოლიტიკის დაგეგმარებისა და ანალიზის სამმართველოს უფროსი. 2019 წლის 30 მაისი (ინტერვიუ).

³¹ ბელგია, საფრანგეთი, ლიხტენშტეინი, ავსტრია, ბულგარეთი, ნიდერლანდები, ისლანდია, ლუქსემბურგი, ესტონეთი, დანია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, კვიპროსი, სლოვენია და შვეიცარია იმ 14 შენგენი+ ზონის სახელმწიფოა, რომლებიც საქართველოს უსაფრთხო ქვეყნად აღიარებენ და შესაბამისად საქართველოს მოქალაქეების თავშესაფრის მოთხოვნის შესახებ განაცხადს სპეციალური „დაჩქარებული პროცედურით“ იხილავენ. საქართველო უსაფრთხო ქვეყნად მიიჩნევა ირლანდიაშიც, რომელიც არ შედის შენგენ+ ზონაში.

³² საგარეო საქმეთა სამინისტრო. 2019, 13 ივნისი. *Slovenia recognizes Georgia as a safe country of origin*. ხელმისაწვდომია საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე: <http://www.mfa.gov.ge/News/sloveniam-saqartvelos-usaftrkho-carmoshobis-qveyna.aspx?lang=en-US>

³³ ბაიკოვა ვიკა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს აღმოსავლეთ პარტნიორობის, პოლიტიკის დაგეგმარებისა და ანალიზის სამმართველოს უფროსი. 2019 წლის 30 მაისი (ინტერვიუ).

³⁴ თავშესაფრის მაძიებელთა საინფორმაციო ბაზა. 2016, ოქტომბერი. *The length of asylum procedures in Europe*. ხელმისაწვდომია ლტოლვილთა და დევნილთა ეროპული საბჭოს ოფიციალურ გვერდზე: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-DurationProcedures.pdf>

³⁵ ACAT საფრანგეთი. 2015, 4 აგვისტო. *Des pays d'origine sûrs? Pas si sûr. L'exemple de la Géorgie*. ხელმისაწვდომია „ქრისტიანული არასამთავრობო ორგანიზაცია წამების და სიკვდილის წინააღმდეგ“ ოფიციალურ ვებგვერდზე: <https://www.acatfrance.fr/actualite/des-pays-dorigine-surs---pas-si-sur--lexemple-de-la-georgie>

უსაფუძვლო თავშესაფრის მაძიებელთა მაღალი მაჩვენებელი მაინც ანომალიად რჩება³⁶. თეორიულად, თავშესაფრის გაცემის პროცედურა უსაფრთხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მაქსიმუმ სამი თვე უნდა გაგრძელდეს (გასაჩივრების ჩათვლით)³⁷, თუმცა, რეალურად, შესაძლოა წელიწადზე მეტხანს გაიწელოს^{38,39}. ქართველ თავშესაფრის მაძიებელთა შემთხვევაში, 2018 წელს, გადაწყვეტილების მიღების პროცესს საშუალოდ 440 დღე დასჭირდა⁴⁰. სწორედ ეს გარემოება მიმზიდველს ხდის საფრანგეთს ქართველი თავშესაფრის მაძიებელთა თვალში.

რაც შეეხება იმ პირებს, ვისაც უარი ეთქვათ თავშესაფარზე და უწევთ ქვეყნის დატოვება, საქართველო უზრუნველყოფს მათ როგორც ნებაყოფლობით, ისე იძულებით დაბრუნებას საქართველოსა და ევროკავშირის შორის უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ შეთანხმების ფარგლებში⁴¹. რეადმისიის კუთხით საქართველოს თანამშრომლობა სამაგალითოა იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო აკმაყოფილებს რეადმისიის მოთხოვნების უმრავლესობას და აგვარებს დროის იმ ვადებში, რაც შეთანხმებითაა გათვალისწინებული⁴².

აგრეთვე, საქართველომ შეიმუშავა რეადმისიის განაცხადების მართვის ელექტრონული სისტემა, რომელიც უკვე 17 პარტნიორ ქვეყანაში გამოიყენება. რეადმისიის პროცესში ამობეჭდილ დოკუმენტთან ერთად წარსადგენად საქართველო ასევე იყენებს ელექტრონულ სამგზავრო დოკუმენტს⁴³.

საქართველო მუშაობს საზღვრის მართვის გაძლიერების მიმართულებით ევროპის საზღვრისა და სანაპირო დაცვის სააგენტოსთან თანამშრომლობით. მხოლოდ გასულ წელს, 1114 საქართველოს მოქალაქე მოაბრუნეს ევროკავშირიდან Frontex-ის მხარდაჭერით ჩატარებული ოპერაციების ფარგლებში⁴⁴.

უფრო მეტიც, ევროკავშირისა და საქართველოს მთავრობის ერთობლივი დაფინანსებით ჩატარდა ინტენსიური საჯარო საინფორმაციო კამპანიების სამი ტალღა ვიზალიბერალიზაციის წინა და შემდგომ პერიოდებში. წინასწარი საინფორმაციო კამპანიები მიზნად ისახავდა უვიზო მიმოსვლის წესების შესახებ ინფორმაციის გავრცელებას, ხოლო ვიზალიბერალიზაციის

³⁶ლე მონდე, 2019, 10 მაისი. *La France veut lutter contre l'« anomalie » des demandes d'asile géorgiennes*. ხელმისაწვდომია ჟურნალ Le Monde-ის ოფიციალურ ვებგვერდზე: https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/05/10/la-france-veut-lutter-contre-les-demandes-d-asile-georgiennes_5460738_3224.html

³⁷ გადაწყვეტილების მიღებისთვის განსაზღვრულია 15 დღე, გასაჩივრება შესაძლებელია უარყოფითი გადაწყვეტილების გამოტანიდან ერთი თვის შემდეგ და საბოლოო ვედიქტი უნდა გამოცხადდეს 5 კვირის ვადაში.

³⁸ თავშესაფრის მოთხოვნის შესახებ განცხადებების აჩქარებული პროცედურით განხილვა საქმეების 40%-ის შემთხვევაში ხდება (მათ შორის გადასინჯვა) (OFPRA 2016, 2017, 2018 წლის მოხსენებები), რაც საკმაოდ მაღალი პროცენტული მაჩვენებელია, რომელიც მოთხოვნების დამუშავებისას შეყოვნების მიზეზი ხდება. დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საფრანგეთის შესაბამისი სახელმწიფო სამსახურის ვებგვერდზე: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite>

³⁹ ლტოლვილთა ფორუმი – კოსი Forum Réfugiés - Cosi. 2019. *Accelerated Procedure: France*. ხელმისაწვდომია “თავშესაფარი ევროპაში” ვებგვერდზე: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/procedures/accelerated-procedures>

⁴⁰ მეთიუ მ და რიონდე ე., 2019, 1 ივლისი. *Face à «l'anomalie» de la demande d'asile géorgienne, Castaner dégage un Boeing 737*. ხელმისაწვდომია Mediapart-ზე: <https://bit.ly/2pOLphn>

⁴¹ ევროსაბჭოს ოფიციალური ჟურნალი. 2011, 25 თებერვალი. *დოკუმენტი 22011A0225(03): Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation*. ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22011A0225%2803%29>

⁴² ევროკომისია. 2018, 19 დეკემბერი. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Report under the Visa Suspension Mechanism*. ხელმისაწვდომია ევროკომისიის ოფიციალურ ვებ გვერდზე: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf

⁴³ იგივე.

⁴⁴ ევროპის სასაზღვრო და სანაპირო დაცვის სააგენტო. 2019, თებერვალი. *Risk Analysis for 2019*. ხელმისაწვდომია: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Risk_Analysis_for_2019_0.pdf

შემდგომი კამპანიები უსაფუძვლო თავშესაფრის მოთხოვნების პრობლემის მოგვარებისკენ იყო მიმართული, როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური კამპანიის სტრატეგიების გამოყენებით. მხოლოდ 2018 წელს ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ საინფორმაციო ცენტრმა ორგანიზება გაუწია 165 ღონისძიებას, საიდანაც 158 შეხვედრა წარმოადგენდა პირისპირ კომუნიკაციას შესაბამის აუდიტორიასთან საქართველოს მასშტაბით⁴⁵.

ამის მიუხედავად, საგარეო საქმეთა სამინისტროს შეფასების ანგარიშების (მხოლოდ შიდა მოხმარებისთვის) შედეგები აჩვენებს, რომ აღნიშნულმა ღონისძიებებმა ადეკვატური შედეგი ვერ გამოიღო⁴⁶. სავარაუდოდ, მიზეზი ნათესავეების, მეზობლებისა და ნაცნობების მიერ მოყოლილი წარმატების ისტორიებია, რადგან, როგორც წესი, მათი სიტყვები უფრო მეტის მთქმელია, ვიდრე კამპანიებში მოყვანილი რიცხვები და სტატისტიკა⁴⁷.

დაბოლოს, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2019 წლის აპრილში ევროკომისიის გაფართოებისა და სამეზობლო პოლიტიკის გენერალური დირექტორატის ხელმძღვანელის მოადგილის, სიმონ მორდუს ვიზიტის შემდეგ, ევროკომისიასთან ერთად შემუშავდა საერთო სამოქმედო გეგმა, რომელიც ზემოთ აღნიშნული ღონისძიებების უმეტესობას მოიცავს იმ სხვა რეფორმებთან ერთად, რომელთა განხორციელებაც უახლოეს მომავალში იგეგმება⁴⁸. ამ ეტაპზე დოკუმენტი საჯარო არ არის და მისი სათანადო შეფასებაც, შესაბამისად, შეუძლებელია.

ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა

2018 წლის აპრილში ორი ცვლილება შევიდა ორგანიზებული დანაშაულისა და რეკეტის შესახებ საქართველოს კანონში, სისხლის სამართლის კოდექსსა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში, რითიც სახელმწიფოს სისხლის სამართლის იურისდიქციის ქვეშ შევიდა საქართველოს მოქალაქეების მიერ ქვეყნის საზღვრებს გარეთ ჩადენილი დანაშაული⁴⁹. შესაბამისად, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო აქტიურადაა ჩართული იმ ღონისძიებებში, რომლებიც მიზნად შენგენის ზონაში ქართული ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფების მოქმედების შეზღუდვას ისახავს. წინმსწრები ღონისძიებები გულისხმობს ევროპოლთან თანამშრომლობას, დანაშაულთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაცვლას, საქართველოს პოლიციის ატაშეების ქსელის გაზრდასა და ერთობლივ მოქმედებებს.

2017 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროპოლთან ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას. შესაბამისად, შეიქმნა საერთაშორისო საპოლიციო თანამშრომლობის ცენტრი საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტში, რაც ევროპოლსა და საქართველოს შორის საკონტაქტო პუნქტს წარმოადგენს. 2018 წლის ბოლოს შეიქმნა ევროპოლის ეროვნული დანაყოფი საერთაშორისო საპოლიციო თანამშრომლობის ცენტრის ფარგლებში⁵⁰.

2018 წლის პირველი იანვრიდან დღემდე, ევროპის მასშტაბით, ქართულმა პოლიციამ და ევროპოლმა 32 ერთობლივი ოპერაცია განახორციელეს და დააკავეს ქართული დანაშაულებრივი ორგანიზაციის 166 წევრი, რომელთაგან 10 გახლდათ კანონიერი ქურდი (საქართველოს შინაგან

⁴⁵ ბოლქვაძე ნინო. ნატოსა და ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი. 2019, 1 ივლისი. (ინტერვიუ).

⁴⁶ ჯავახაძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი. (ინტერვიუ).

⁴⁷ ბოლქვაძე ნინო. ნატოსა და ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრი. პირადი ინტერვიუ. 2019, 1 ივლისი. (ინტერვიუ).

⁴⁸ ბაიკოვა ვიკა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს აღმოსავლეთ პარტნიორობის, პოლიტიკის დაგეგმარებისა და ანალიზის სამმართველოს უფროსი. 2019 წლის 30 მაისი (ინტერვიუ).

⁴⁹ ევროკომისია. 2018, 19 დეკემბერი. *Commission Staff Working Document accompanying COM(2018)856*.

ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ზე: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:496:FIN>

⁵⁰ იგივე.

საქმეთა სამინისტრო, პირადი კომუნიკაცია).⁵¹ 2019 წლის აპრილში კი საქართველომ და ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის განყოფილებამ (Eurojust) ხელი მოაწერეს შეთანხმებას, რომელიც ევროკავშირის (და სამხრეთ კავკასიის) მასშტაბით ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულთან ერთობლივად ბრძოლის მიმართულებით სისხლის სამართლის საკითხებში თანამშრომლობის გაღმავლებას ითვალისწინებს⁵².

საქართველოს მთავრობა დამატებით მუშაობს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან ორმხრივ ფორმატში, რომელიც გულისხმობს პოლიციის ატაშეების გაგზავნას შესაბამის ქვეყნებში და ადგილობრივი პოლიციის დახმარებას ქართველი ექვმიტანილების მონაწილეობით ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების ან დანაშაულის პრევენციის მიმართულებით. ორმხრივი შეთანხმებები ევროპის 17 ქვეყანასთან არსებობს და მათი გააქტიურება ნებისმიერ დროს არის შესაძლებელი, თუმცა, ამ ეტაპისთვის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ყველაზე ინტენსიურად საფრანგეთთან თანამშრომლობს⁵³.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ევროპის ქვეყნებთან ასევე ცვლის სისხლის სამართლის შესახებ მონაცემებს და სადაზვერვო ინფორმაციას ადგილობრივი პოლიციის დასახმარებლად იმ შემთხვევების გამოძიებისა და სპეციალური ოპერაციების ჩატარებისთვის, რომლებშიც საქართველოს მოქალაქეები არიან ჩართულნი. ინფორმაციის გაცვლა ასევე გულისხმობს ოპერატიული ცოდნის გაზიარებას საბჭოთა კრიმინალური კულტურის, კარძოდ, „კანონიერი ქურდის“ ფენომენის შესახებ.

ჯამში, ის ფაქტი, რომ საქართველოს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის შეთანხმება ამ ეტაპზე პირდაპირი საფრთხის ქვეშ არ დგას, უკავშირდება რეადმისიისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით თანამშრომლობის მაღალ ხარისხს მაშინ, როდესაც საინფორმაციო კამპანიები, როგორც ჩანს, ნაკლებად ან საერთოდ უმნიშვნელოა უკანონო მიგრაციის დასარეგულირებლად.

⁵¹ ჯავახაძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი. (ინტერვიუ).

⁵² European External Action Service. 2019, 1 აპრილი. *Georgia and Eurojust sign cooperation agreement*. ხელმისაწვდომია ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახურის ოფიციალურ გვერდზე: https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/60453/georgia-and-eurojust-sign-cooperation-agreement_en

⁵³ ჯავახაძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი. (ინტერვიუ).

„დამოკლეს მახვილი“ – დაკვირვებები და რეკომენდაციები

ევროკავშირი მიესალმება საქართველოს მზადყოფნას თანამშრომლობისთვის და ევროკავშირის საიმპერაციო სისტემის ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლისთვის გამოჩენილ ძალისხმევას; თუმცა, შემფოთებულია საქართველოდან უსაფუძვლო თავშესაფრის მამიებლებისა და უსაბუთო მიგრანტების, ასევე ქართული ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფების მიერ ჩადენილი კრიმინალის რაოდენობის ზრდით.

ევროკავშირში იმედოვნებენ, რომ ეს ეიფორია ჩაივლის, რადგან მთელი საქართველო ევროპაში თავშესაფრის მამიებლად უბრალოდ ვერ გაიხიზნება⁵⁴. ზოგადად, მაჩვენებლის მატება დამახასიათებელია ვიზალიბერალიზაციის პირველ ეტაპებზე. სავარაუდოდ, პიკს მიაღწევს და დასტაბილურდება მას შემდეგ, რაც ის ხალხი, ვისაც უარი ეთქვათ თავშესაფარზე, სამშობლოში დაბრუნდება და საკუთარ უარყოფით გამოცდილებას გარშემომყოფებს გაუზიარებს.

თუმცა ზემოთ აღნიშნული მაჩვენებლების შესამცირებლად საქართველოს ვერ დაელოდება მოვლენების ბუნებრივ განვითარებას. საქართველოს მთავრობამ უნდა გაატაროს წინსმწრები ზომები, ევროკომისიასთან თანამშრომლობით განახორციელოს ზემოთ ნახსენები სამოქმედო გეგმა და განაგრძოს ორმხრივი თუ კომისიასთან ერთად სამხმრივი ფორმატის ფარგლებში მუშაობა. რაც მთავარია, საქართველომ უნდა გააძლიეროს საერთაშორისო სამართალდაცვითი თანამშრომლობა ქართულ ორგანიზებულ დანაშაულებრივ ჯგუფებთან საბრძოლველად და გაზარდოს პოლიციის ატაშეების ქსელი. პოლიციის ოფიცრების მანდატი შესაძლოა გაფართოვდეს და დანაშაულის შემცველი შემთხვევების გარდა, მოიცვას საიმპერაციო პოლიტიკა, პრაქტიკული ცოდნის გაზიარებისა და დანაშაულის ფსიქოლოგიური პორტრეტის შექმნის მიმართულებით.

საქართველოსთვის სამწუხარო დამთხვევაა, რომ საფრანგეთსა და გერმანიაში, რომლებიც როგორც ქართველი უსაფუძვლოდ მყოფი მიგრანტების, ისე დამნაშავეებისთვის ორი ყველაზე პოპულარული მიმართულებაა, ძალიან აქტიურობენ ადგილობრივი ულტრამემარჯვენე პრორუსული ჯგუფები. მსგავსი დესტრუქციული ძალები იყენებენ ყველა შესაძლებლობას, რომ შელახონ საქართველოს იმიჯი ევროპაში კრიტიკული პოლიტიკური განცხადებებით, ან ბეჭდურ და ონლაინმედიაში მიკერძოებული სტატიების გამოქვეყნებით⁵⁵. იმ ფონზე, როდესაც ულტრამემარჯვენე ძალები პოზიციებს იმყარებენ ევროკავშირის წამყვანი წევრი სახელწმიფოების მთავრობებში, უვიზო მიმისვლის შეჩერება, შესაძლოა, პოლიტიკურ რეალობად იქცეს და გადამწყვეტი აღმოჩნდეს საქართველოს ევროპული მომავლისთვის. შესაბამისად, საქართველოს არ უნდა დაიშუროს ძალა როგორც არალეგალური მიგრაციის გაზრდილ მაჩვენებელთან, ასევე პროპაგანდასთან საბრძოლველად.

ევროკავშირის საიმპერაციო სისტემის ბოროტად გამოყენების პრობლემისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით რეაქციული ზომების გარდა, საქართველომ უნდა შეიმუშაოს სტრატეგია. გრძელვადიან პერსპექტივაში, პრევენციის საუკეთესო გზა ქართველი ხალხისთვის ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობის პირობების შექმნაა; თუმცა, მოკლევადიან პერსპექტივაში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ცირკულარულმა მიგრაციის სქემებმა შესაძლოა უნებართვო დასაქმების პრობლემა და შენგენის ზონაში საქართველოს მოქალაქეების უკანონოდ დარჩენის საკითხი გადაჭრას.

⁵⁴ ჩაკი მონიკა. საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის პოლიტიკის პრესისა და ინფორმაციის განყოფილების დირექტორის მოადგილე. 2019 წლის 10 ივნისი.

⁵⁵ ჯავახიძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი. (ინტერვიუ).

უნდა გაგრძელდეს ერთობლივი საინფორმაციო კამპანიები, შესაძლოა, სასარგებლო გამოდგეს ცნობიერების ამაღლების ნეგატიური კომპონენტის გაძლიერება. კამპანიის მიზანი უნდა იყოს პოტენციური დამნაშავეის შეკავება, რაც გულისხმობს, როგორც თავშესაფარზე ნადირობის⁵⁶ ადამიანურ ტრაგედიებზე საუბარს, ისე იმ ლეგალურ შედეგებსა და სასჯელების შესახებ ინფორმაციას, რომლებიც უკანონო მიგრაციასა და ორგანიზებულ დანაშაულს მოჰყვება. „ევროკავშირს თავი არ სდის“, – პირად საუბარში ნახევრად ხუმრობით აღნიშნა ევროკავშირის წარმომადგენელმა⁵⁷. წარუმატებლობის პირად ისტორიებზე ყურადღების გამახვილება შესაძლოა უფრო ეფექტიანი გამოდგეს.

ამასთან, იმ ქვეყნებმა, რომელთაც საქართველოდან არარეგულარული მიგრაცია ყველაზე მძიმედ შეეხოთ, მხოლოდ ცალმხრივად გასატარებელი ღონისძიებების მოთხოვნის ნაცვლად, პასუხისმგებლობის წილი საკუთარ თავზეც უნდა აიღონ და განახორციელონ თავშესაფრის გაცემის პოლიტიკისა და საზღვრის მართვის სისტემის რეფორმა. მაგალითად, ზედმეტია გვარის შეცვლის კანონმდებლობის გამკაცრება პიროვნების იდენტიფიკაციის ხელშესაწყობად მაშინ, როდესაც ქართულ ბიომეტრულ პასპორტში დატანილი ჩიპი შეიცავს პიროვნების იდენტიფიცირების დამადასტურებელ ყველა საჭირო ინფორმაციას. ამასთან, პირადი ნომერი რჩება იგივე იმის მიუხედავად, თუ რამდენჯერ შეიცვლის ადამიანი გვარს. მიუხედავად ამისა, საქართველოს მოუწია საკანონმდებლო ცვლილებების გატარება, რადგან საქართველოს მიერ გამოყენებული მიკროპროცესორის ჩიპი ზედმეტად თანამედროვე აღმოჩნდა ევროკავშირში გამოყენებული სკანერებისთვის.

როგორც იკვეთება, საქართველოს მთავრობა, შესაძლებლობის ფარგლებში, პრობლემის აღმოსაფხვრელად ყველაფერს აკეთებს, თუმცა შენგენის ზონაში უსაფუძვლო თავშესაფრის მოთხოვნებისა და სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მიგრაციის შეკავება მის ძალებს აღემატება. მაგალითად, თავშესაფრის მოთხოვნის დამუშავებისთვის განკუთვნილი დროის შემცირება, რაც ქართველ მიგრანტებს განიზიდავდა, მასპინძელი ქვეყნის პასუხისმგებლობაა. ის, რისი გაკეთებაც საქართველოს შეუძლია და აკეთებს კიდევ, არის ევროკავშირისთვის ყველა საჭირო ინფორმაციის მიწოდება სახელმწიფოს მიერ საკუთარი მოქალაქეებისთვის სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამების ხელმისაწვდომობის შესახებ, რაც უსაფუძვლო თავშესაფრის მოთხოვნების იდენტიფიცირებას უწყობს ხელს. საქართველო ევროკავშირს ასევე სთავაზობს ქვეყნის „უსაფრთხო ქვეყნების სიაში შეყვანას. თუმცა, მიწოდებული ინფორმაციის გამოყენება, საქართველოსთვის უსაფრთხო ქვეყნის სტატუსის მინიჭება, თავშესაფრის გაცემის პროცედურების სწრაფად დასრულება და საჩივრების განხილვისთვის მოკლე ვადების დაცვა მიმღები ქვეყნის პრეროგატივაა. მისივე პასუხისმგებლობაა ის, რომ თავშესაფრის მამძიებელმა პირებმა, რომელთაც უარი ეთქვათ, ნებაყოფლობით დატოვონ ქვეყანა ან მოხდეს მათი დეპორტაცია და, ასეთ შემთხვევაში, აკრძალეთ შენგენის ზონაში შესვლა რამდენიმე წლის განმავლობაში.

ამასთან, ევროკავშირმა ასოცირებულ წევრებს მეტი ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს და უზრუნველყოს საქართველოს შენგენის საინფორმაციო სისტემაში არსებულ მონაცემებზე წვდომა, ან შეაგროვოს შესაბამისი ინფორმაცია და გაუზიაროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მუშაობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით.

საზღვრის მართვის სტრატეგიებთან დაკავშირებით, ევროკომისია მოითხოვს, რომ ცვლილებები შევიდეს საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან გასვლისა და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ საქართველოს კანონში, რაც ქართველ მესაზღვრეებს უფლებას მისცემს არ

⁵⁶ თავშესაფარზე მონადირე არის თავშესაფრის მამძიებელი, რომელიც „მიემგზავრება სასურველი მიმართულებით, სადაც ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების შანსები მაღალია და ცხოვრების უკეთესი პირობები არსებობს“ (დუბლინის რეგულაცია III).

⁵⁷ რესპონდენტმა ანონიმურობა არჩია.

გაუშვან ქვეყნიდან შენგენ+ ზონაში მიმავალი მგზავრები იმ კრიტერიუმების საფუძველზე, რომლებიც შენგენის საზღვრის კოდექსითაა განსაზღვრული. კანონპროექტი პარლამენტში შევიდა განსახილველად, თუმცა შეჩერებულია, რადგან იგი საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლს ეწინააღმდეგება, რომელიც „ყველას, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, საქართველოდან თავისუფლად გასვლის უფლებას“ ანიჭებს, რისი შეზღუდვაც შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ პირდაპირი წესით არ გულისხმობს ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლის მიზნის დაცვას⁵⁸. ამასთან, ქვეყნიდან გასვლის ამგვარი შეზღუდვა უვიზო მიმოსვლას ხიზლს დაუკარგავდა და ნაკლებად ხელმისაწვდომს გახდიდა.

შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეების თავისუფლად მიმოსვლის უფლების შეზღუდვა, ლეგალურად პრობლემური და პოლიტიკურად ძვირი ღონისძიება იქნება. მის ალტერნატივად, საქართველომ საერთაშორისო გადამზიდებს შესაძლოა შესთავაზოს ზედამხედველობის პასუხისმგებლობის აღება და სისტემური მონიტორინგი იმისათვის, რომ მცისიერად დააბრუნონ შენგენ+ ზონაში საზღვარზე არდაშვებული მოქალაქეები. ამასთან, საქართველოს შეუძლია Frontex-ის ოფიცრებს დააკისროს პასუხისმგებლობა, რომ შეისწავლონ უსაბუთო მიგრანტები საქართველოს სასაზღვრო პუნქტებზე და დანიშნულების ქვეყნის მესაზღვრეებს, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი გაფრთხილება გაუგზავნონ. კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სასაზღვრო კონტროლი გამკაცრდეს ადამიანის თავისუფლად მიმოსვლის ფუნდამენტური უფლების დაცვით.

ქართულმა მხარემ ყველაფერი უნდა გააკეთოს იმისათვის, რომ თავიდან აიცილოს უკიდურესი ზომების გატარება და მშვიდობიანად მივიდეს 2021 წლამდე, როდესაც ევროპის მგზავრთა საინფორმაციო და ავტორიზაციის სისტემა (ETIAS) დაიწყებს ფუნქციონირებას. „ეტიასი“ გულისხმობს იმ მოქალაქეების სამგზავრო მონაცემების წინასწარ ელექტრონულ შემოწმებას, რომლებიც ვიზას არ საჭიროებენ. წარმოდგენილი პროექტი ხელს შეუწყობს ევროკავშირის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმს 62 ქვეყანასთან, მათ შორის, საქართველოსთან და საზღვრის მართვას უფრო ეფექტურსა და უსაფრთხოს გახდის⁵⁹.

ჯერჯერობით კი ევროკავშირში არ არსებობს სრულად ინტეგრირებული ევროკავშირის გარე საზღვრები და ელექტრონული სისტემა, რომელშიც ევროკავშირის მასშტაბით არსებული მონაცემების თავმოყრა მოხდება მგზავრების იდენტიფიცირების მიზნით, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც პიროვნება შეყვანილია შენგენის საინფორმაციო სისტემაში ან ძებნილია ინტერპოლის მიერ⁶⁰. შესვლა-გასვლის სისტემა მუშავდება და მალე ამოქმედდება იმისათვის, რომ შესვლისას თუ გასვლისას მონაცემები ელექტრონულად გადამოწმდეს⁶¹, რაც მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯია, თუმცა კიდევ უფრო მეტია გასაკეთებელი წევრ სახელმწიფოებს შორის ინფორმაციის ეფექტურად გაცვლისთვის.

მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ თავშესაფრის საერთო ევროპულ სისტემაში მოიპოვება თითის ანაბეჭდების მონაცემთა ბაზა, ის მაინც არასრულია დუბლინის რეგულაციის მიხედვით შენგენის ზონის რომელიმე ქვეყნიდან თავდაპირველ მიმღებ ქვეყანაში დაბრუნება რთულია. ამასთან, თავშესაფრის ხელახალი მოთხოვნისას, აპლიკანტმა შესაძლოა აღნიშნოს, რომ მას ახალი საფრთხე ემუქრება ქვეყანაში, ან რომ მოიპოვა ახალი მტკიცებულება. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ შენგენის ზონაში შეღწევის შემდეგ, მარტივია ყველაზე ხელსაყრელი დაცვის რეჟიმზე ნადირობა, როგორც ეს მოხდა საფრანგეთში, როდესაც ქართველმა თავშესაფრის

⁵⁸ საქართველოს პარლამენტი. 1995, 24 აგვისტო. *საქართველოს კონსტიტუცია*. ხელმისაწვდომია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეზე: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>

⁵⁹ Schengen Visa Information. 2019, 3 აპრილი. *ETIAS – European Travel Information and Authorisation System*. ხელმისაწვდომია შენგენის სავიზო ინფორმაციის ვებგვერდზე: <https://www.schengenvisainfo.com/etias/>

⁶⁰ ჯავახაძე ნინო. შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. 2019 წლის 3 ივნისი. (ინტერვიუ).

⁶¹ Schengen Visa Information. 2019, 3 აპრილი. *ETIAS – European Travel Information and Authorisation System*. ხელმისაწვდომია შენგენის სავიზო ინფორმაციის ვებ გვერდზე: <https://www.schengenvisainfo.com/etias/>

მამიებლებმა მთელი ევროპიდან მონპელიესა და სტრასბურგში მოიყარეს თავი და ისინი კარვების ქალაქებად აქციეს. ამასთან, როგორც ჟურნალისტებთან ამბობდნენ, საფრანგეთისგან უარის მიღების შემთხვევაში, მზად იყვნენ ევროკავშირის სხვა წევრ ქვეყნებში გადასულიყვნენ და გაეგრძელებინათ თავშესაფარზე „ნადირობა“⁶².

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში მომავალი საპარლამენტო არჩევნების, გერმანიის ევროსაბჭოს პრეზიდენტობისა და ევროკავშირისა და საქართველოს შორის უვიზო მიმოსვლის შეთანხმების დაცვის გარშემო არსებული პოლიტიკური დელიკატურობის გათვალისწინებით, უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმი, დიდი ალბათობით, არ ამოქმედდება. თუმცა, იგი კვლავ რჩება ევროკავშირისა და პრორუსული ძალების ხელში მნიშვნელოვან ბერკეტად და საქართველოს ევროპული მომავლისთვის „დამოკლეს მახვილს“ წარმოადგენს.

პროექტი ხორციელდება „აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის“ ქვე-გრანტის სქემის ხელშეწყობით (FSTP) და ფინანსდება ევროკავშირის მიერ, რეგიონში სამოქალაქო საზოგადოების ხელშეწყობის ფარგლებში. აღნიშნული ქვე-გრანტის სქემის ფარგლებში, აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი ხელს უწყობს პლათფორმის წევრებს მისი მისიისა და ამოცანების შესრულებაში. პროექტს ნაწილობრივ აფინანსებს „ნაციონალური ფონდი დემოკრატიისთვის“ (NED).