

# საქართველოსა და ევროკავშირს შორის საზოგადოებრივი ლიბერალიზაციის სამთავროდ გეგმის შესრულების მონიტორინგი

შუალედური ანგარიში  
ოქტომბერი 2013

# საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიგო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი

---

(შუალედური ანგარიში)

---

2013 წლის ოქტომბერი

---

**კვლევის ავტორები:**

ნინო კილასონია

ანდრია ნადირაძე

**კვლევის ხელმძღვანელი:**

ლევან ნატროშვილი

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ სურს გამოხატოს მადლიერება ქვემოთ ჩამოთვლილი უწყებების მიმართ, რომლებმაც კვლევისთვის საჭირო ინფორმაცია მოგვანოდეს:

- საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო;
- საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო;
- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

## სარჩევი

შესავალი .....	4
ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები .....	5
ბლოკი 1. დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრული პასპორტების ჩათვლით .....	11
ბლოკი 2. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა.....	14
2.1. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა .....	14
2.2. მიგრაციის მართვა .....	16
2.3. თავშესაფრის პოლიტიკა.....	20

## შესავალი

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე დიალოგი 2012 წლის 4 ივნისს დაიწყო. 2013 წლის 25 თებერვალს საქართველოს ხელისუფლებას სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა გადაეცა.

სამოქმედო გეგმა იმ მოთხოვნებს შეიცავს, რომლებიც ქართულმა მხარემ უნდა შეასრულოს, რათა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის უვიზო რეჟიმის დამყარება გახდეს შესაძლებელი.

სამოქმედო გეგმა ოთხი ბლოკისაგან შედგება:

1. დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრული პასპორტების ჩათვლით;
2. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა;
3. საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;
4. საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის ძირითადი უფლებები.

თითოეული ბლოკი ორი ფაზისაგან შედგება. პირველი ფაზა საკანონმდებლო ჩარჩოსა და დარგობრივი პოლიტიკის რეფორმას მოიცავს, ხოლო მეორე - აღნიშნული რეფორმის იმპლემენტაციას.

შუალედურ ანგარიშში მოცემულია ქართული მხარის მიერ სამოქმედო გეგმის პირველი ორი ბლოკის შესრულების მონიტორინგის შედეგები 2013 წლის აგვისტოს მდგომარეობით. დანარჩენი ორი ბლოკის შესრულების შეფასებას საბოლოო ანგარიშში წარმოგიდგენთ, რომელიც 2013 წლის ნოემბერში გამოქვეყნდება. ამასთანავე, კვლევა სამოქმედო გეგმის მხოლოდ პირველ ფაზას, ანუ საკანონმდებლო ცვლილებებს ეხება, ვინაიდან საქართველო იმპლემენტაციის ფაზაზე აქტიურად ჯერ არ გადასულა. ანგარიშში აღწერილია სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ევროკავშირის მოთხოვნები, საქართველოს მთავრობის მიერ ამ მოთხოვნების შესრულების ანალიზი და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ რეკომენდაციები.

## ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგისას გამოჩნდა, რომ ევროკავშირის მოთხოვნათა დიდი ნაწილი საქართველოს შესრულებული აქვს, თუმცა კვლავ რჩება ბევრი საკითხი, რაც რეფორმირებას საჭიროებს.

ცხრილში ბლოკების მიხედვით მოცემულია სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მოთხოვნები და მათი შესრულების ჩვენეული შეფასება. ამ ეტაპისთვის, ევროკავშირის 11 მოთხოვნიდან საქართველომ ოთხი შეასრულა, ერთი – მეტწილად შეასრულა, ხუთი – სანახევროდ შეასრულა, ხოლო არ შეუსრულებია ერთი მოთხოვნა.

სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა	მოთხოვნის შესრულება	კომენტარი
<b>ბლოკი 1. დოკუმენტაციის უსაფრთხოება, გიოგეოგრაფიული პასპორტების ჩათვლით</b>		
საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სტატუსისა და მოქალაქეთა რეგისტრაციის პროცესის ერთიანობასა და უსაფრთხოებას, საქართველოს მოქალაქეების გაერთიანებულ და უსაფრთხო ელექტრონულ ბაზაში რეგისტრაციის ჩათვლით, სათანადოდ უზრუნველყოფილი დაცვის ზომებით, რამდენადაც საქმე ეხება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უმაღლეს სტანდარტებს.	მეტწილად შესრულდა	ჯერჯერობით არ შესწავლილა საქართველოს მოქალაქის ბიომეტრული პასპორტის გაცემის პროცესი და ასევე არ შემუშავებულა მათი მოპყრობის და იდენტიფიცირებულ რისკებზე რეაგირების გეგმა.
საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია მანქანაკითხვადი ბიომეტრული პასპორტების გამოშვების მიზნით, რომელიც სრულ შესაბამისობაში იქნება სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ICAO) სტანდარტებთან და იდენტიფიკაციის მართვის უსაფრთხოების საფუძველზე (სამოქალაქო რეგისტრაციისა და სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტები) რეკომენდირებულ პრაქტიკებთან, „ერთი პირი – ერთი დოკუმენტის“ პრინციპის დაცვით, დიპლომატიური და სამსახურებრივი პასპორტების ჩათვლით.	შესრულდა	
მკაფიო ვადის დაწესება ბიომეტრული პასპორტების სრული მასშტაბით გამოყენებისთვის, მათ შორის, საზღვარგარეთ საქართველოს საკონსულოებში, და ასევე, იმ პასპორტების ხმარებიდან	სანახევროდ შესრულდა	ამ ეტაპზე არ არსებობს მკაფიოდ განსაზღვრული ვადა, რომლისთვისაც სრულად მოხდება ბიომეტრული პასპორტების გამოყენება. თუმცა ICAO-ს სტანდარტების შეუსაბამო პასპორტები აღარ გაიცემა

<p>ეტაპობრივად ამოღებისათვის, რომლებიც არ შეესაბამება ICAO-ს სტანდარტებს.</p>		
<p>ეთიკის კოდექსისა და ტრენინგის პროგრამების შემუშავება კორუფციასთან ბრძოლის, პირადი დოკუმენტების უსაფრთხო მართვის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებზე საჯარო უწყებების წარმომადგენელთათვის, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება პასპორტებს, პირადობის დამადასტურებელ მოწმობებსა და სხვა სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტებს.</p>	<p>არ შესრულდა</p>	<p>შემუშავებულ იქნა სააგენტოს შიდა ორგანიზაციული საქმიანობის მარეგულირებელი დოკუმენტი – სააგენტოს შინაგანაწესი, რომელიც მოიცავს სააგენტოს თანამშრომელთა ქცევის წესებს. თუმცა ეს დოკუმენტი ჯერ არ არის დამტკიცებული და ის არ არეგულირებს იმ საჯარო უწყებების წარმომადგენლების ქცევის წესებს, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება პასპორტებს, პირადობის დამადასტურებელ მოწმობებსა და სხვა სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტებს. შესაბამისად ტრენინგების პროგრამები და ეთიკის კოდექსი ჯერ არ არის შემუშავებული.</p>
<p><b>ბლოკი 2. საზღვრის ინტაგრირებად მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა</b></p>		
<p><b>2.1. საზღვრის ინტაგრირებად მართვა</b></p>		
<p>საზღვრის მართვის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციას ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, რომელიც უზრუნველყოფს საზღვრის მართვის სფეროში ჩართულ უწყებებს შორის ეფექტიან თანამშრომლობას, კერძოდ, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს, სასაზღვრო პოლიციასა და სასაზღვრო პოლიციის სანაპირო დაცვას შორის.</p>	<p>შესრულდა</p>	
<p>ეროვნული ინტეგრირებული საზღვრის მართვის (IBM) სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება, რომელშიც ასახული იქნება კანონმდებლობის, ორგანიზაციის, ინფრასტრუქტურის, აღჭურვილობის, საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსების შემდგომი განვითარების ვადები და სპეციფიური მიზნები, საზღვრის მართვის სფეროსა და ასევე, საერთაშორისო თანამშრომლობაში.</p>	<p>სანახევროდ შესრულდა</p>	<p>2012 წლის 2 აპრილს მიღებული იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 266-ე ბრძანებულება „ საქართველოს საზღვრის მართვის სტრატეგიის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 59-ე ბრძანებულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. სამოქმედო გეგმა 2009 წლის 25 დეკემბრის 954-ე განკარგულებით არის დამტკიცებული, თუმცა მასში ცვლილებები არ შესულა. ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა 2014-2018 წლების ინტეგრირებული საზღვრის მართვის ახალი სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე, რომელშიც მოცემული იქნება კანონმდებლობის, ორგანიზაციის, ინფრასტრუქტურის, აღჭურვილობის, საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსების შემდგომი განვითარების ვადები და</p>

		სპეციფიური მიზნები, საზღვრის მართვის სფეროსა და ასევე, საერთაშორისო თანამშრომლობაში.
ეთიკის კოდექსის და გადაზიდვების პროგრამების შემუშავება, მათ შორის, კორუფციასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის, ადამიანის უფლებების პატივისცემის, თავშესაფრის მიღების პროცედურების და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ღონისძიებების თაობაზე, რომლებიც სპეციალურად მიმართული იქნება საზღვრის დაცვის, საბაჟოს და სხვა ნებისმიერ ოფიციალურ პირებზე, რომლებიც ჩართულნი არიან საზღვრის მართვასა და/ან მეთვალყურეობაში.	შესრულდა	
<b>2.2. მიგრაციის მართვა</b>		
მიგრაციის პოლიტიკის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, მათ შორის, ლეგალური/შრომითი მიგრაციის სფეროში, ასევე, უცხოელების ინტეგრაციისა და საქართველოს მოქალაქეების რეინტეგრაციის (ნებაყოფლობით, თუ იძულებით დაბრუნებულთა) მხარდამჭერი ღონისძიებების გატარებას და არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლას (მათ შორის, არალეგალური მიგრანტების წარმოშობის და/ან ტრანზიტის ძირითად ქვეყნებთან რეადმისიის შესახებ შეთანხმებების გაფორმების და არალეგალური მიგრანტების ადგილზე აღმოჩენის კუთხით მუშაობის გაგრძელება).	სანახევროდ შესრულდა	<p>საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიით გათვალისწინებული სამართლებრივი ჩარჩოს განვითარება ლეგალური, დროებითი შრომითი მიგრაციის დადებითი ეფექტის უზრუნველსაყოფად, რისთვისაც შემუშავებულია კანონპროექტი, რომლის საბოლოო განხილვა და მთავრობისათვის წარდგენა ნოემბრის ბოლოსთვის იგეგმება.</p> <p>ჭერჭერობით არ არის შემუშავებული ცალკე სამართლებრივი აქტი საქართველოს მოქალაქეთა რეინტეგრაციის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებების მოსაწესრიგებლად.</p> <p>დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციის მიზნით გატარებული ღონისძიებების მიუხედავად, ჭერჭერობით არ არის განსაზღვრული შესაბამისი პირი ან უწყება (ზოგიერთ ქვეყანაში შექმნილია შრომის ატაშეს პოზიცია), რომელიც პასუხისმგებელი იქნება საქართველოს ფარგლებს გარეთ პოტენციური პარტნიორი ქვეყნების შრომითი ბაზრების შესახებ ინფორმაციის მოძიებაზე, რაც ხელს შეუწყობს ცირკულარულ მიგრაციას. თუმცა ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების</p>



		<p>განვითარების სააგენტო თანამშრომლობს გერმანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთან, რომლის დროსაც მოხდება ცირკულარული მიგრაციის სქემის საცდელ რეჟიმში ტესტირება. აღნიშნულის მაგალითზე შემუშავდება ევროკავშირის ქვეყნებთან მიგრაციის ამ ფორმის საქართველოსთვის მორგებული მოდელის შემუშავება.</p> <p>ამ დროისათვის არ არის შექმნილი პროფესიულ გადამზადებაზე პასუხისმგებელი ორგანო. მართალია, საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიით განსაზღვრულია საზღვარგარეთ მიღებული პროფესიული უნარ-ჩვევების და განათლების აღიარება, რისთვისაც საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შემუშავდა განათლების აღიარების წესი, მაგრამ ამ დოკუმენტში არ არის განწერილი დეტალები იმის შესახებ, თუ სად და როგორ უნდა მოხდეს განათლების აღიარება. საკითხის მოსაგვარებლად ევროპის ტრენინგის ფონდის მიერ მომზადდა რეკომენდაციები, მაგრამ საკითხის გადაწყვეტა პროექტის დონეზე რჩება.</p> <p>რაც შეეხება მიგრაციაზე, ასევე თავშესაფრის მაძიებლებზე/ლტოლვილებზე, მონაცემების ეფექტიან შეგროვებასა და ანალიზზე პასუხისმგებელი ორგანოების დაარსებას, შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემუშავებულია კონცეფცია მიგრაციის სამსახურის შექმნის შესახებ, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მიგრანტების მონაცემების მართვასა და ანალიზზე, არალეგალური მიგრანტების გამოვლენაზე, მათ დაკავებასა და განთავსებაზე შესაბამის დაწესებულებებში, თუმცა სამსახური ჯერჯერობით არ არის შექმნილი.</p>
<p>მიგრაციის პოლიტიკის სამართლებრივი ჩარჩოს ეფექტიანი იმპლემენტაციის მიზნით მიგრაციის სტრატეგიის და ასევე, შესაბამისი სამოქმედო გეგმის მიღება, რომელშიც ასახულ იქნება ვადები, სპეციფიკური მიზნები, ქმედებები, შედეგები, შესრულების მაჩვენებლები და</p>	<p>შესრულდა</p>	

<p>პირობები საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსებისათვის.</p>		
<p>მიგრაციული ნაკადების მონიტორინგის მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომელიც შესაძლებელს გახდის საქართველოს მიგრაციული სურათის რეგულარულ განახლებას, გაერთიანებული ელექტრონული მონაცემთა ბაზის საშუალებით, რომელიც შეიცავს მონაცემებს, როგორც არალეგალურ და ლეგალურ მიგრაციაზე, ასევე თავშესაფრის მაძიებლებზე/ლტოლვილებზე; და ასევე, აღნიშნული მონაცემების ეფექტიან შეგროვებასა და ანალიზზე პასუხისმგებელი ორგანოების დაარსება.</p>	<p>სანახევროდ შესრულდა</p>	<p>საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში ამოქმედდა იმიგრაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემა, რომელიც ამჟამად ტესტირებას გადის.</p> <p>სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ შემუშავდა კონცეფციის პროექტი, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს ერთიანი ანალიტიკური სისტემა, რომელიც გააერთიანებს იმიგრაციისა და ემიგრაციის კომპონენტებს და ასევე შეიერთებს სხვა უწყებების საინფორმაციო ბაზებს. ამჟამად აღნიშნული სისტემის დახვეწის მიზნით მიმდინარეობს კონსულტაციები ევროკავშირის რამდენიმე ქვეყანასთან.</p>
<p><b>2.3. თავშესაფრის პოლიტიკა</b></p>		
<p>ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით, თავშესაფრის პოლიტიკის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია, არ-გაძევების პრინციპის სრული დაცვით, რომელიც უნდა მოიცავდეს დამატებით დაცვის მექანიზმს, სტატუსის განსაზღვრის სამართლიან პროცედურებზე ეფექტიანი წვდომის, უფლებათა დაცვის (გადაადგილების თავისუფლება, ჯანმრთელობის დაცვა, განათლება, სხვა შრომითი და სოციალური უფლებები) და გრძელვადიანი გადაწყვეტილებების თაობაზე კანონმდებლობის მიღების საშუალებით ლტოლვილთა, თუ საერთაშორისო დაცვის სხვა ფორმებით მოსარგებლე პირების ინტეგრაციის, ისევე როგორც, მოწყვლად ჯგუფებზე განსაკუთრებული ყურადღების მიქცევის ჩათვლით.</p>	<p>სანახევროდ შესრულდა</p>	<p>საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიით თავშესაფრის პოლიტიკის ინსტიტუციური ჩარჩოს განვითარებისათვის გათვალისწინებულია უწყებათაშორისი კოორდინაციის უზრუნველყოფა და წარმოშობის ქვეყნის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებისათვის ქმედითი სისტემის განვითარება, რომელიც უზრუნველყოფს თავშესაფრის მაძიებელთა შესახებ ადეკვატური გადაწყვეტილების მისაღებად და წარმოშობის ქვეყნის გასაანალიზებლად კომპეტენტური უწყების ფარგლებში სტრუქტურული ერთეულის განვითარებას, თუმცა ასეთი სტრუქტურული ერთეული ჯერ-ჯერობით არ შექმნილა.</p> <p>ჯერჯერობით არ არის მიღებული საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ერთობლივი სამართლებრივი აქტი, რომელითაც განისაზღვრება თავშესაფრის მაძიებელთა მიმართ საზღვარზე შესაბამისი პროცედურების ჩატარების წესი, ასევე აღნიშნულ უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის წესი, თუმცა საქართველოს შსს და საქართველოს ოკუპირებული</p>

		<p>ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ შემუშავებულია მინისტრების ერთობლივი ბრძანების პროექტი, რომელიც დაარეგულირებს აღნიშნულ საკითხს.</p>
--	--	---

სამოქმედო გეგმის მოთხოვნების სრულად დასაკმაყოფილებლად, ჩვენი აზრით, ხელისუფლებამ რიგი რეკომენდაციები უნდა გაითვალისწინოს. კერძოდ, საჭიროა:

1. მკაფიოდ განისაზღვროს ვადა, როდისთვისაც სრულად მოხდება მხოლოდ ბიომეტრული პასპორტების გამოყენება;
2. დროულად შემუშავდეს ეთიკის კოდექსი და ტრენინგის პროგრამები კორუფციასთან ბრძოლის, პირადი დოკუმენტების უსაფრთხო მართვისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებზე შესაბამისი საჯარო მოხელეებისთვის;
3. მიგრაციის სამსახურის შექმნის დაჩქარება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მიგრანტების მონაცემების მართვასა და ანალიზზე, არალეგალური მიგრანტების გამოვლენაზე, მათ დაკავებასა და შესაბამის დაწესებულებებში განთავსებაზე;
4. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული ერთობლივი ბრძანების პროექტის დროული მიღება;
5. შესაბამისი ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ ინსტრუქციების, ან შიდა განკარგულებების შემუშავება, რომლებიც განსაზღვრავენ დაბრუნებული პირებისათვის გადაუდებელი დახმარების აღმოჩენის საკითხს;
6. შესაბამისი პირის ან უწყების შექმნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება პოტენციური პარტნიორი ქვეყნების შრომის ბაზრების შესახებ ინფორმაციის მოძიებაზე და ამ მიზნით ევროკავშირის ქვეყნებთან ცირკულარული მიგრაციის საქართველოსთვის მორგებული მოდელის შემუშავებაზე;
7. პროფესიულ გადამზადებასა და განათლების აღიარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს დაარსება;
8. იმიგრაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემის დროული ამოქმედება;
9. ერთიანი ანალიტიკური სისტემის დროული ჩამოყალიბება, რომელიც გააერთიანებს იმიგრაციისა და ემიგრაციის კომპონენტებს და შეიერთებს სხვა უწყებების საინფორმაციო ბაზებს;
10. თავშესაფრის მაძიებელთა შესახებ ადეკვატური გადაწყვეტილების მისაღებად და წარმოშობის ქვეყნის გასაანალიზებლად კომპეტენტური უწყების ფარგლებში სტრუქტურული ერთეულის განვითარება.

## **ბლოკი 1. დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრული პასპორტების ჩათვლით**

ამ კუთხით სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში ევროკავშირს რამდენიმე მოთხოვნა აქვს წამოყენებული. კვლევის ამ ნაწილში წარმოდგენილია პირველი ბლოკის თითოეული მოთხოვნა და საქართველოს მიერ მათი შესრულების ანალიზი.

### **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #1**

საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სტატუსისა და მოქალაქეთა რეგისტრაციის პროცესის ერთიანობასა და უსაფრთხოებას, საქართველოს მოქალაქეების გაერთიანებულ და უსაფრთხო ელექტრონულ ბაზაში რეგისტრაციის ჩათვლით, სათანადოდ უზრუნველყოფილი დაცვის ზომებით, რამდენადაც საქმე ეხება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უმაღლეს სტანდარტებს.

### **მოთხოვნის შესრულება**

მოქალაქეთა რეგისტრაციის მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაზე წვდომა, რომლის საშუალებითაც სხვადასხვა უწყებებს აქვთ შესაძლებლობა მოიპოვონ ფიზიკურ პირთა პერსონალური მონაცემები, რეგულირდება „ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოსა და საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკონსულტო დეპარტამენტში არსებული მონაცემებით სარგებლობის, აგრეთვე სისხლისსამართლებრივი დევნის და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განხორციელების მიზნით აღნიშნული მონაცემების გაცემისა და გაცვლის წესის შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის, საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრისა და საქართველოს შინგან საქმეთა მინისტრის 2010 წლის 26 თებერვლის N40–N61–N222 ერთობლივი ბრძანებით.

გარდა ამისა, 2012 წლის ივლისიდან ძალაში შევიდა საქართველოს კანონი „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“. აღნიშნული კანონი შეიცავს სავალდებულო მექანიზმებს ინფორმაციისა და ინფორმაციული სისტემების წვდომის, ერთიანობის, ავთენტიფიკაციის, კონფიდენციალობისა და განგრძობადი მუშაობის უზრუნველსაყოფად, რაც აუცილებელია ინფორმაციის მართვის ეფექტურობისა და უსაფრთხოების მაღალ დონის მისაღწევად.

კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკა უნდა აკმაყოფილებდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალურ მოთხოვნებს, რომლებსაც სტანდარტიზაციის საერთაშორისო ორგანიზაციისა (ISO) და ინფორმაციული სისტემების აუდიტისა და კონტროლის ასოციაციის (ISACA) მიერ დადგენილი სტანდარტებისა და მოთხოვნების შესაბამისად განსაზღვრავს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (შემდგომში სსიპ) მონაცემთა გაცვლის სააგენტო.

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოდან მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ერთ-ერთი უპირველესი პრიორიტეტი სწორედ საქართველოს მოქალაქის ბიომეტრული პასპორტის გაცემის პროცესის შესწავლა და ასევე მათი მოპყრობის და იდენტიფიცირებულ რისკებზე რეაგირების გეგმის შემუშავებაა.

რაც შეეხება პერსონალური მონაცემების დაცვას, საქართველო 2006 წლიდან „პერსონალური მონაცემების ავტომატური გზით დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ“ კონვენციის მონაწილე მხარეა, ხოლო 2011 წლის დეკემბერში „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი იქნა მიღებული.

### **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #2**

საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია მანქანაკითხვადი ბიომეტრული პასპორტების გამოშვების მიზნით, რომელიც სრულ შესაბამისობაში

იქნება სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ICAO) სტანდარტებთან და იდენტიფიკაციის მართვის უსაფრთხოების საფუძველზე (სამოქალაქო რეგისტრაციისა და სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტები) რეკომენდირებულ პრაქტიკებთან, „ერთი პირი – ერთი დოკუმენტი“ პრინციპის დაცვით, დიპლომატიური და სამსახურებრივი პასპორტების ჩათვლით.

### **მოთხოვნის შესრულება**

საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო მანქანაკითხვადი ბიომეტრიული პასპორტების კუთხით არის სრულ შესაბამისობაში ICAO-ს სტანდარტებთან. პასპორტის გაცემის წესი რეგულირდება „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციისა და რეგისტრაციიდან მოხსნის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობის, პასპორტის, სამგზავრო პასპორტისა და სამგზავრო დოკუმენტის გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 98-ე ბრძანებით.

რაც შეეხება პრინციპს „ერთი პირი – ერთი დოკუმენტი“, კანონმდებლობით ერთი პასპორტი, მხოლოდ ერთი ადამიანის იდენტიფიცირების დოკუმენტი და აკრძალულია მშობლის ან მესამე პირის პასპორტში არასრულწლოვანი პირის მონაცემების შეტანა. ასევე, ზემოთ აღნიშნული ბრძანების 39-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, როგორც წესი, პირი შეიძლება ფლობდეს ერთ მოქმედ პასპორტს, თუმცა მოთხოვნის საფუძველზე ერთ პირზე შეიძლება გაიცეს ორი ან მეტი პასპორტი.

სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სააგენტო საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან თანამშრომლობით, გეგმავს ერთ პიროვნებაზე მეორე პასპორტის გაცემასთან დაკავშირებული წესების გამკაცრებას. ასევე, მიმდინარეობს განხილვა მეორე პასპორტის შეზღუდული ვადით (არაუმეტეს 1 წლის) გაცემის საკითხთან დაკავშირებით.

### **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #3**

მკაფიო ვადის დაწესება ბიომეტრიული პასპორტების სრული მასშტაბით გამოყენებისთვის, მათ შორის, საზღვარგარეთ საქართველოს საკონსულოებში, და ასევე, იმ პასპორტების ხმარებიდან ეტაპობრივად ამოღებისათვის, რომლებიც არ შეესაბამება ICAO-ს სტანდარტებს.

### **მოთხოვნის შესრულება**

სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს ინფორმაციით, 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული საქართველოში გაიცემოდა სამი ტიპის პასპორტი: 1. ბორჯღალოიანი – ჩაკრული ფოტოსურათით; 2. არაბიომეტრიული საქართველოს გერბით გარეკანზე – ICAO-ს სტანდარტების შესაბამისად დაბეჭდილი ფოტოსურათით; და 3. მეორე თაობის ბიომეტრიული პასპორტები.

2011 წლის 1 იანვრიდან ბორჯღალოიანი პასპორტები გამოცხადებულია ძალადაკარგულად და მათი ძალის ქონა შენარჩუნებულია მხოლოდ იმ პირების მიმართ, რომლებიც ამ პასპორტის საფუძველზე გავიდნენ საქართველოდან და იმყოფებიან საქართველოს ფარგლებს გარეთ. ასეთი პირები ვეღარ შეიძლება იმავი პასპორტით გავიდნენ საქართველოს ფარგლებს გარეთ.

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, ამ ეტაპზე, გასცემს როგორც ბიომეტრულ, ასევე არაბიომეტრულ პასპორტებს. „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20<sup>3</sup> მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად არაბიომეტრიული პასპორტი შესაძლებელია გაიცეს იმ პირზე, როდესაც ჯანმრთელობის, ფიზიკური

მდგომარეობის ან სხვა მიზეზის გამო შეუძლებელია მისგან ბიომეტრული მონაცემების მიღება.

სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მოცემული საკითხის გადაწყვეტის ერთ-ერთ გზად განიხილება არაბიომეტრული პასპორტების მოქმედების ვადის შემცირება, თუმცა ამ ეტაპზე არ არსებობს მკაფიოდ განსაზღვრული ვადა, რომლისთვისაც სრულად მოხდება ბიომეტრული პასპორტების გამოყენება.

#### **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #4**

ეთიკის კოდექსისა და ტრენინგის პროგრამების შემუშავება კორუფციასთან ბრძოლის, პირადი დოკუმენტების უსაფრთხო მართვისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებზე საჯარო უწყებების წარმომადგენელთათვის, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება პასპორტებს, პირადობის დამადასტურებელ მოწმობებსა და სხვა სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტებს.

#### **სამოქმედო გეგმის შესრულება**

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, შემუშავდა სააგენტოს შიდა ორგანიზაციული საქმიანობის მარეგულირებელი დოკუმენტი – სააგენტოს შინაგანაწესი, რომელიც მოიცავს სააგენტოს თანამშრომელთა ქცევის წესებს. თუმცა აღნიშნული დოკუმენტი ჯერ არ არის დამტკიცებული და ის არ არეგულირებს იმ საჯარო უწყებების წარმომადგენლების ქცევის წესებს, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება პასპორტებს, პირადობის დამადასტურებელ მოწმობებსა და სხვა სამოქალაქო სტატუსის დოკუმენტებს. ასევე ჯერ არ შემუშავებულა შესაბამისი ტრენინგების პროგრამა.

#### **რეკომენდაციები:**

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მეტწილად დადებითად ვაფასებთ სამოქმედო გეგმის პირველი ბლოკის პირველი ფაზით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულებას შესაბამისი უწყებების მხრიდან, თუმცა მიგვაჩნია, რომ გარკვეული საკითხები კვლავ მოითხოვს რეფორმირებას. კერძოდ, საჭიროა:

- მკაფიოდ განისაზღვროს ვადა, როდესაც სრულად მოხდება ბიომეტრული პასპორტების გამოყენება;
- დროულად შემუშავდეს ეთიკის კოდექსი და ტრენინგის პროგრამები კორუფციასთან ბრძოლის, პირადი დოკუმენტების უსაფრთხო მართვისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებზე შესაბამისი საჯარო მოხელეებისთვის.

## **ბლოკი 2. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა**

ამ კუთხით სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში ევროკავშირის მოთხოვნები სამ ქვებლოკში არის განაწილებული:

1. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა
2. მიგრაციის მართვა
3. თავშესაფრის პოლიტიკა

კვლევის ამ ნაწილში წარმოდგენილია ამ ბლოკში მოცემული თითოეული მოთხოვნა და საქართველოს მიერ მათი შესრულების ანალიზი.

### **2.1. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა**

#### **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #1**

საზღვრის მართვის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციას ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, რომელიც უზრუნველყოფს საზღვრის მართვის სფეროში ჩართულ უწყებებს შორის ეფექტიან თანამშრომლობას, კერძოდ, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს, სასაზღვრო პოლიციასა და სასაზღვრო პოლიციის სანაპირო დაცვას შორის.

#### **მოთხოვნის შესრულება**

საზღვრის მართვის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციისთვის ცვლილებები განხორციელდა ცალკეულ სამართლებრივ აქტებში. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის 2012 წლის 2 აპრილის 266-ე ბრძანებულებით ცვლილებები შევიდა 2008 წლის 4 თებერვლის 59-ე ბრძანებულებაში „საქართველოს საზღვრის მართვის სტრატეგიის შესახებ“, და დადგინდა 2008-2013 წლების განმავლობაში საზღვრის ინტეგრირებული მართვის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების ნუსხა, ასევე სპეციფიკური მიზნები; 2012 წლის 17 აპრილს მიღებული იქნა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 265-ე ბრძანება „სასაზღვრო წარმომადგენლის-სასაზღვრო კომისრის დებულების დამტკიცების შესახებ.“ ბრძანების თანახმად, სასაზღვრო კომისარი პასუხისმგებელია საქართველოს სახელმწიფო სასაზღვრო პოლიტიკის განხორციელებაზე, სასაზღვრო რეჟიმის დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგებასა და სასაზღვრო ინციდენტების მოგვარებაზე; 2013 წლის 30 ივლისს მიღებული იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 607-ე ბრძანებულება სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სუბიექტებისა და სახელმწიფო სასაზღვრო რეჟიმის დაცვასთან დაკავშირებული საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ერთობლივი საზღვაო ოპერაციების მართვის ცენტრის შექმნის შესახებ.“ ბრძანებულების თანახმად, ერთობლივი საზღვაო ოპერაციების მართვის ცენტრი არის საქართველოს საზღვაო სივრცეში ერთობლივი საზღვაო ოპერაციების საკონსულტაციო და მაკოორდინირებელი ორგანო.

ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციას რაც შეეხება, საზღვრის ინტეგრირებული მართვის ფუნქცია ეკისრებათ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სასაზღვრო პოლიციისა და საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტებს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურთან ერთად, რაც განსაზღვრულია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის გაფორმებული ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმით „საპატრულო პოლიციის, სასაზღვრო პოლიციის დეპარტამენტებს და შემოსავლების სამსახურს შორის თანამშრომლობის ზოგადი წესის შესახებ“. ამასთანავე, საპატრულო პოლიციის და საბაჟო სამსახურის საქმიანობას და ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებისთვის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბრის N 985-1187 ერთობლივ ბრძანებაში „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის

გადაკვეთისას სამგზავრო დოკუმენტებში შესაბამისი აღნიშვნების განხორციელებისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემთა ავტომატიზებულ ბაზაში ინფორმაციის ასახვის წესის დამტკიცების შესახებ“ შეტანილია ცვლილებები 2012 წლის 8 აგვისტოს №326-№612 ბრძანებით, რომელიც აზუსტებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საბაჟო გამშვები პუნქტის თანამშრომლების უფლებამოსილებას და საქმიანობის წესს ფუნქციების ურთიერთგადაფარვის თავიდან აცილების მიზნით.

## **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #2**

ეროვნული ინტეგრირებული საზღვრის მართვის (IBM) სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება, რომელშიც ასახული იქნება კანონმდებლობის, ორგანიზაციის, ინფრასტრუქტურის, აღჭურვილობის, საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსების შემდგომი განვითარების ვადები და სპეციფიკური მიზნები, საზღვრის მართვის სფეროსა და ასევე, საერთაშორისო თანამშრომლობაში.

### **მოთხოვნის შესრულება**

2012 წლის 2 აპრილს მიღებული იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 266-ე ბრძანებულება „საქართველოს საზღვრის მართვის სტრატეგიის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 59-ე ბრძანებულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. სამოქმედო გეგმა 2009 წლის 25 დეკემბრის 954-ე განკარგულებით არის დამტკიცებული, თუმცა მასში ცვლილებები არ შესულა. ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა 2014-2018 წლების ინტეგრირებული საზღვრის მართვის ახალი სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე, რომელშიც მოცემული იქნება კანონმდებლობის, ორგანიზაციის, ინფრასტრუქტურის, აღჭურვილობის, საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსების შემდგომი განვითარების ვადები და სპეციფიკური მიზნები, საზღვრის მართვის სფეროსა და ასევე, საერთაშორისო თანამშრომლობაში.

## **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #3**

ეთიკის კოდექსის და გადამზადების პროგრამების შემუშავება, მათ შორის, კორუფციასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის, ადამიანის უფლებების პატივისცემის, თავშესაფრის მიღების პროცედურების და ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ღონისძიებების თაობაზე, რომლებიც სპეციალურად მიმართული იქნება საზღვრის დაცვის, საბაჟოს და სხვა ნებისმიერ ოფიციალურ პირებზე, რომლებიც ჩართულნი არიან საზღვრის მართვასა და/ან მეტვალყურეობაში.

### **მოთხოვნის შესრულება**

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მოწოდებული ინფორმაციით, შინაგან საქმეთა აკადემიაში საპატრულო და სასაზღვრო პოლიციის ფაკულტეტის ბაზაზე გადამზადებას გადიან სასაზღვრო და საპატრულო პოლიციის ოფიცრები სასაზღვრო კონტროლის საკითხებთან დაკავშირებით. ხოლო შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის საბაჟო ფაკულტეტზე, საბაჟო ოფიცრები, რომლებსაც სამგზავრო დოკუმენტების ინსპექტირება ევალებათ.

2013 წლის დასაწყისში შინაგან საქმეთა აკადემიის მიერ ცვლილებები იქნა შეტანილი გადამზადების კურსებში და გაიზარდა საპატრულო და სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლებისთვის წასაკითხი საგნების საათობრივი განაკვეთი. ახალი საგნები ეხება საზოგადოებრივი მომსახურების გაუმჯობესება და მოიცავს სწავლებას კიბერდანაშაულის, სამოხელეო დანაშაულის, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების, მედიასთან ურთიერთობის, ტრეფიკინგის, მათ შორის, ნარკო-ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის მიერ შეთავაზებულ პროგრამებს შორის გამოსაყოფია კურსები პოლიციის ეთიკის კოდექსთან და საზოგადოებრივ პოლიციასთან დაკავშირებით,



რომელიც შეიცავს სწავლებას ნაციონალურ, რასობრივ და რელიგიურ უმცირესობებთან ურთიერთობის დახვეწის კუთხით.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მიღებულია ინსტრუქციები სასაზღვრო და საპატრულო პოლიციის თანამშრომლების და იმ პირებისათვის, რომლებიც მუშაობენ სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე. ინსტრუქციებით დადგენილია სასაზღვრო და საპატრულო პოლიციის თანამშრომლების ქცევის წესი მექრთამეობის და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით. ასევე მიღებულია „სსიპ - შემოსავლების სამსახურის საბაჟო დეპარტამენტის თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსი,“ რომელიც შესულია ძალაში შემოსავლების სამსახურის უფროსის 2013 წლის 11 აპრილის N 14823 ბრძანებით.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 377-ე ბრძანებით 2013 წლის 17 მაისს დამტკიცებული იქნა პოლიციის ეთიკის კოდექსი, რომელიც ეხება როგორც საპატრულო პოლიციის თანამშრომლების, ასევე სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლების საქმიანობას. კოდექსით დადგენილია პოლიციელის საქმიანობის პრინციპები, რომლებიც უნდა ეფუძნებოდეს კანონიერების, ჰუმანურობის, კეთილსინდისიერების, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პატივისცემას, სამართლიანობასა და მიუკერძოებლობას. პოლიციელი ვალდებულია იცავდეს ადამიანის უფლებებს და ძირითად თავისუფლებებს, როგორცაა:

- ღირსების პატივისცემა;
- სიცოცხლის უფლება;
- თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება;
- პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება;
- საკუთრების უფლება;
- აზრის, სინდისის და აღმსარებლობის თავისუფლება;
- გამოხატვის თავისუფლება;
- გადაადგილების თავისუფლება;
- სხვა უფლებები, რომლებიც განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო ვალდებულებებით.

პოლიციის ეთიკის კოდექსში მოცემულია პოლიციელის საზოგადოებასთან, კოლეგებთან ურთიერთობის წესები, ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების თავისებურებები, რომლის მიხედვით, პოლიციელი თავისი მოვალეობის შესრულებისას შეძლებისდაგვარად უნდა შეეცადოს მიმართოს არაძალისმიერ მეთოდებს და სამართალდარღვევის აღსაკვეთად არ გამოიყენოს აუცილებელზე მეტი ძალა ან/და ცეცხლსასროლი იარაღი. პოლიციის ეთიკის კოდექსში მოცემულია პოლიციელის მიერ გამოძიების წარმოების წესი, რომელიც ითვალისწინებს განსაკუთრებულ მოპყრობას არასრულწლოვნების, ქალების, უმცირესობების და დაუცველი პირების მიმართ, პოლიციელის მიერ უდანაშაული პრეზუმეციის დაცვას.

საერთო ჯამში, დადებითად უნდა შეფასდეს საზღვრის ინტეგრირებული მართვის კუთხით გატარებული ღონისძიებები.

## **2.2. მიგრაციის მართვა**

### **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #1**

მიგრაციის პოლიტიკის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, მათ შორის, ლეგალური/შრომითი მიგრაციის სფეროში, ასევე, უცხოელების ინტეგრაციისა და საქართველოს მოქალაქეების რეინტეგრაციის (ნებაყოფლობით, თუ იძულებით დაბრუნებულთა) მხარდამჭერი ღონისძიებების გატარებას და არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლას (მათ შორის, არალეგალური მიგრანტების წარმოშობის და/ან ტრანზიტის ძირითად ქვეყნებთან რეადმისიის შესახებ

შეთანხმებების გაფორმების და არალეგალური მიგრანტების ადგილზე აღმოჩენის კუთხით მუშაობის გაგრძელება).

### **მოთხოვნის შესრულება**

მიგრაციის პოლიტიკის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციისთვის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, და დიასპორის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის ფარგლებში შემუშავებული იქნა კანონის პროექტი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“. დოკუმენტი ოქტომბრის თვეში გადაეცემა მთავრობას და შემდეგ გაიგზავნება საპარლამენტო მოსმენისათვის. კანონპროექტში შესატანი ცვლილებები ითვალისწინებს:

- უცხოელთა საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და გასვლის პირობებს
- ვიზების კატეგორიზაციას, მათი გაცემის, ვადის გაგრძელების და შეწყვეტის პროცედურებს;
- ბინადრობის ნებართვის კატეგორიზაციას და მათი გაცემის პირობებს;
- უცხოელთა უფლებებს და მოვალეობების დეკლარირებას;
- საქართველოდან უცხოელების გაძევების პრინციპებს და პროცედურებს;
- გაძევების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების სპეციალურ პროცედურას;
- უცხოელთა დაკავების სამართლებრივ საფუძვლებს;
- დაკავების ალტერნატიულ ღონისძიებებს;
- დაკავების პირობებს და პროცედურებს უცხოელთა შემდგომი გაძევებისთვის;
- ნებაყოფლობითი დაბრუნების პირობებს;
- გაძევების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო პროცედურებს და ვადებს;
- უცხოელთა პერსონალური მონაცემების გამოყენების სამართლებრივ საფუძვლებს.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული იქნა „შრომის ბაზრის რეგულირების სტრატეგია,“ რომელიც ითვალისწინებს აქტიური ნაბიჯების გადადგმას შრომითი მიგრაციის მართვის საკითხებში.

საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიით გათვალისწინებულია სამართლებრივი ჩარჩოს განვითარება ლეგალური, დროებითი შრომითი მიგრაციის დადებითი ეფექტის უზრუნველსაყოფად, რისთვისაც შემუშავებულია კანონპროექტი, რომლის საბოლოო განხილვა და მთავრობისათვის წარდგენა ნოემბრის ბოლოსთვის იგეგმება.

*ამასთანავე, მიგრაციის პოლიტიკის ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციისთვის მიგრაციის სტრატეგიით განისაზღვრა მიგრაციის პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული ორგანოები, რომლებიც გაერთიანებულები არიან მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისაში. კომისია აერთიანებს 12 სამთავრობო უწყებას, 7 საერთაშორისო და 5 არასამთავრობო ორგანიზაციას. გარდა ამისა, სტრატეგიით განისაზღვრა სხვა ორგანოების უფლებამოსილებები: საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას თავშესაფრის მინიჭების და უცხოელთა ბინადრობის საკითხებზე; სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, რომელიც პასუხისმგებელია საქართველოს ტერიტორიაზე იმიგრანტთათვის ვიზებისა და ბინადრობის ნებართვების გაცემაზე, ისევე როგორც მოქალაქეობის*

არმქონე პირებისა და ლტოლვილების სამგზავრო დოკუმენტებით უზრუნველყოფაზე; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი, რომელიც უზრუნველყოფს რეადმისიის ხელშეკრულების განხორციელებასთან დაკავშირებულ პროცედურულ და ორგანიზაციულ საკითხებს (პასუხისმგებელია აწარმოოს მიგრაციასთან დაკავშირებული სამართალდამცავი საქმიანობა, როგორც სახმელეთო, ასევე საზღვაო საზღვარზე); დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რომელიც უზრუნველყოფს საზღვარგარეთ მცხოვრები თანამემამულეების სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნებასა და გაძლიერებას თანამემამულის მოწმობის საშუალებით, რომელიც შემოღებულია „უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“ 2011 წლის 24 ნოემბრის კანონით. დამატებით, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტში შეიქმნა შრომითი მიგრაციის რეგულირების სამმართველო, რომლის ამოცანებია სამუშაო ძალის იმპორტის ორგანიზაციული და ინფორმაციული სისტემის ჩამოყალიბება, შრომით იმიგრაციაზე ნებართვების სისტემის შემოღება, დასაქმების კერძო რეესტრის წარმოება არალეგალური მიგრაციის პრევენციის მიზნით.

2011 წლიდან საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროში პროექტის „მიზნობრივი ინიციატივა საქართველოსთვის“ ფარგლებში შექმნილია „მობილურობის ცენტრი“, რომლის მიზანია:

- პროფესიული კვალიფიკაციის ასამაღლებლად შესაბამისი გადამზადების კურსის შეთავაზება და დაფინანსება;
- დახმარების განწვევა სამსახურის მოძიებაში „დასაქმების და კონსულტაციის“ ცენტრის მეშვეობით;
- გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების აღმოჩენა;
- საჭიროების შემთხვევაში დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფა;
- ბიზნეს-გეგმის შესაქმნელად შესაბამისი ტრენინგის შეთავაზება;
- გრანტების გაცემა მცირე ბიზნეს-პროექტების საწარმოებლად.

გარდა ამისა, არალეგალ მიგრანტთა განთავსების ცენტრის შესაქმნელად საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მოამზადა დებულების პროექტი მიგრანტთა განთავსების ცენტრის შექმნის შესახებ, რომელიც აწესრიგებს ცენტრის სტრუქტურას, მის მიზნებს და საქმიანობას, ცენტრში განთავსებული პირის უფლებებს და მოვალეობებს, ასევე ცენტრში განთავსებულ პირზე დაწესებულ შეზღუდვებს, ასევე ადგენს მათთვის სამედიცინო დახმარების აღმოჩენის წესს.

ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციის მიზნით გატარებული ღონისძიებების მიუხედავად, ჯერ-ჯერობით არ არის განსაზღვრული შესაბამისი პირი ან უწყება (ზოგიერთ ქვეყანაში შექმნილია შრომის ატაშეს პოზიცია), რომელიც პასუხისმგებელი იქნება საქართველოს ფარგლებს გარეთ პოტენციური პარტნიორი ქვეყნების შრომითი ბაზრების შესახებ ინფორმაციის მოძიებაზე, რაც ხელს შეუწყობს ცირკულარულ მიგრაციას, თუმცა ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო თანამშრომლობს გერმანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთან, რომლის დროსაც მოხდება ცირკულარული მიგრაციის სქემის საცდელ რეჟიმში ტესტირება. აღნიშნულის მაგალითზე შემუშავდება ევროკავშირის ქვეყნებთან მიგრაციის ამ ფორმის საქართველოსთვის მორგებული მოდელის შემუშავება. ასევე ჯერ-ჯერობით არ არის შექმნილი პროფესიულ გადამზადებაზე პასუხისმგებელი ორგანო.

მართალია, საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიით განსაზღვრულია საზღვარგარეთ მიღებული პროფესიული უნარ-ჩვევების და განათლების აღიარება,

რისთვისაც საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შემუშავებული იქნა განათლების ალიარების წესი, მაგრამ არ არის გაწერილი დეტალები სად და როგორ უნდა მოხდეს განათლების ალიარება. აღნიშნული საკითხის მოსაგვარებლად ევროპის ტრეინინგის ფონდის მიერ მომზადებული იქნა რეკომენდაციები, მაგრამ საკითხის გადაწყვეტა პროექტის დონეზე რჩება.

რაც შეეხება მიგრაციაზე, ასევე თავშესაფრის მაძიებლებზე/ლტოლვილებზე, მონაცემების ეფექტიან შეგროვებასა და ანალიზზე პასუხისმგებელი ორგანოების დაარსებას, შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემუშავებულია კონცეფცია მიგრაციის სამსახურის შექმნის შესახებ, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მიგრანტების მონაცემების მართვასა და ანალიზზე, არალეგალური მიგრანტების გამოვლენაზე, მათ დაკავებასა და განთავსებაზე შესაბამის დაწესებულებებში, თუმცა სამსახური ჯერ-ჯერობით არ არის შექმნილი.

## **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #2**

მიგრაციის პოლიტიკის სამართლებრივი ჩარჩოს ეფექტიანი იმპლემენტაციის მიზნით მიგრაციის ეროვნული სტრატეგიის და ასევე, შესაბამისი სამოქმედო გეგმის მიღება, რომელშიც ასახული იქნება ვადები, სპეციფიკური მიზნები, ქმედებები, შედეგები, შესრულების მაჩვენებლები და პირობები საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსებისათვის

### **მოთხოვნის შესრულება**

2013 წლის 15 მარტს საქართველოს მთავრობის 59-ე დადგენილებით დამტკიცებული იქნა საქართველოს მიგრაციის სტრატეგია, რომელიც გაწერილია 2013-2015 წლებზე. მიგრაციის სტრატეგია ეხება საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ცვლილებებს და მიგრაციის პოლიტიკის სამართლებრივი ჩარჩოს იმპლემენტაციას. ივნისში დამტკიცდა მიგრაციის სამოქმედო გეგმა, რომელშიც მოცემულია ფინანსური ინდიკატორები, ასევე პირობები ადამიანური რესურსებისთვის.

## **სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #3**

მიგრაციული ნაკადების მონიტორინგის მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომელიც შესაძლებელს გახდის საქართველოს მიგრაციული სურათის რეგულარულ განახლებას, გაერთიანებული ელექტრონული მონაცემთა ბაზის საშუალებით, რომელიც შეიცავს მონაცემებს, როგორც არალეგალურ და ლეგალურ მიგრაციაზე, ასევე თავშესაფრის მაძიებლებზე/ლტოლვილებზე; და ასევე, აღნიშნული მონაცემების ეფექტიან შეგროვებასა და ანალიზზე პასუხისმგებელი ორგანოების დაარსება.

### **მოთხოვნის შესრულება**

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ სამინისტროში ამოქმედდა იმიგრაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემა, რომელიც უცხოელებთან დაკავშირებით ინფორმაციას შეაგროვებს სხვადასხვა ორგანოს დახმარებით, დაამუშავებს მას და გამოავლინს პირებს, ვისაც საქართველოში ბინადრობის ნებართვა არა აქვთ. ელექტრონული სისტემა ამჟამად ტესტირებას გადის.

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ შემუშავდა კონცეფციის პროექტი, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს ერთიანი ანალიტიკური სისტემა, რომელიც გააერთიანებს იმიგრაციისა და ემიგრაციის კომპონენტებს და ასევე ერთპირობრივად შეიერთებს სხვა უწყებების საინფორმაციო ბაზებს.

## რეკომენდაციები:

საერთო ჯამში, ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს მიგრაციის მართვის კუთხით გატარებული ღონისძიებები, თუმცა მივიჩნევთ, რომ ცალკეული საკითხები კვლავ გადასაწყვეტია. კერძოდ, საჭიროა:

- შესაბამისი პირის ან უწყების შექმნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება პოტენციური პარტნიორი ქვეყნების შრომის ბაზრების შესახებ ინფორმაციის მოძიებაზე და ამ მიზნით ევროკავშირის ქვეყნებთან ცირკულარული მიგრაციის საქართველოსთვის მორგებული მოდელის შემუშავება;
- შესაბამისი ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ ინსტრუქციების ან შიდა განკარგულებების შემუშავება, რომელიც გაითვალისწინებს დაბრუნებული პირებისათვის გადაუდებელი დახმარების აღმოჩენის საკითხს;
- მიგრაციის სამსახურის შექმნის დაჩქარება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მიგრანტების მონაცემების მართვასა და ანალიზზე, არალეგალური მიგრანტების გამოვლენაზე, მათ დაკავებასა და შესაბამის დაწესებულებებში განთავსებაზე.
- პროფესიულ გადამზადებასა და განათლების აღიარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს დაარსება;
- იმიგრაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემის დროული ამოქმედება;
- ერთიანი ანალიტიკური სისტემის დროული ჩამოყალიბება, რომელიც გააერთიანებს იმიგრაციის და ემიგრაციის კომპონენტებს და ასევე ეტაპობრივად შეიერთებს უწყებების საინფორმაციო ბაზებს.

## 2.3. თავშესაფრის პოლიტიკა

### სამოქმედო გეგმის მოთხოვნა #3

ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით, თავშესაფრის პოლიტიკის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია, არ-გაძევების პრინციპის სრული დაცვით, რომელიც უნდა მოიცავდეს დამატებით დაცვის მექანიზმს, სტატუსის განსაზღვრის სამართლიან პროცედურებზე ეფექტიანი წვდომის, უფლებათა დაცვის (გადაადგილების თავისუფლება, ჯანმრთელობის დაცვა, განათლება, სხვა შრომითი და სოციალური უფლებები) და გრძელვადიანი გადაწყვეტილებების თაობაზე კანონმდებლობის მიღების საშუალებით ლტოლვილთა, თუ საერთაშორისო დაცვის სხვა ფორმებით მოსარგებლე პირების ინტეგრაციის, ისევე როგორც, მოწყვლად ჯგუფებზე განსაკუთრებული ყურადღების მიქცევის ჩათვლით.

### მოთხოვნის შესრულება

თავშესაფრის პოლიტიკის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციისთვის 2011 წლის 6 დეკემბერს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ,“ რომელიც არეგულირებს ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსების მინიჭების წესს და ადგენს ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსის საკითხებთან დაკავშირებულ კომპეტენტურ ორგანოს.

2012 წლის 19 ივნისს ცვლილებები იქნა შეტანილი „ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის მიხედვით განისაზღვრა ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირისათვის ბინადრობის მოწმობის და დოკუმენტის გაუქმების წესი.

თავშესაფრის პოლიტიკის ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაციის თვალსაზრისით განსაზღვრული იქნა თავშესაფრის პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი ორგანო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს სახით, რომელიც:

- განიხილავს განცხადებებს თავშესაფრის შესახებ;
- არეგისტრირებს თავშესაფრის მაძიებელ პირებს;
- ანიჭებს ლტოლვილის და ჰუმანიტარულ სტატუსებს;
- უზრუნველყოფს დროებით საცხოვრებელს თავშესაფრის მაძიებელთათვის;
- ხელს უწყობს ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა ინტეგრაციის პროცესს;
- კოორდინაციას უწევს ლტოლვილთა და ემიგრაციიდან დაბრუნებულ საქართველოს მოქალაქეთა ინტეგრაციას საზოგადოებაში.

სტატუსის განსაზღვრის სამართლიან მექანიზმებზე დაშვებას რაც შეეხება, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, თავშესაფრის მაძიებლებს როგორც ანკეტირებისას, ისე გასაუბრებისას, განემარტებათ თავშესაფრის მინიჭებასთან დაკავშირებული ნორმები და პროცედურები. სამინისტროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გაცნობა ხდება თავშესაფრის მაძიებელთათვის გასაგებ ენაზე. თავშესაფრის მაძიებელთათვის ასევე ხელმისაწვდომია UNHCR/UNAG-ის მიერ მომზადებული საინფორმაციო ბროშურები.

არ-გაძვეების პრინციპის, ისევე როგორც გადაადგილების თავისუფლების, ბინადრობის მოწმობის გაცემის, ჯანმრთელობის, განათლების და შრომითი უფლებების დაცვის საკითხები, გათვალისწინებულია „ლტოლვილის და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ კანონით.

ჯერ-ჯერობით არ არის მიღებული საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ერთობლივი სამართლებრივი აქტი, რომელითაც განისაზღვრება თავშესაფრის მაძიებელთა მიმართ საზღვარზე შესაბამისი პროცედურების ჩატარების წესი, თუმცა საქართველოს შსს და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ შემუშავებულია მინისტრების ერთობლივი ბრძანების პროექტი, რომელიც დაარეგულირებს აღნიშნულ საკითხს.

საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიით თავშესაფრის პოლიტიკის ინსტიტუციური ჩარჩოს განვითარებისათვის გათვალისწინებულია უწყებათაშორისი კოორდინაციის უზრუნველყოფა და წარმოშობის ქვეყნის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებისათვის ქმედითი სისტემის განვითარება, რომელიც უზრუნველყოფს თავშესაფრის მაძიებელთა შესახებ ადგილობრივი გადაწყვეტილების მისაღებად და წარმოშობის ქვეყნის გასაანალიზებლად კომპიუტერული უწყების თარგლებში სტრუქტურული ერთეულის განვითარებას, თუმცა ასეთი სტრუქტურული ერთეული ჯერ-ჯერობით არ შექმნილა.

**რეკომენდაციები:**

ამ ქვებლოკის მოთხოვნათა უმრავლესობა შესრულდა, თუმცა კვლავ საჭიროა:

- შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის შექმნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება წარმოშობის ქვეყნების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებაზე, ანალიზსა და მუდმივ განახლებაზე;
- შესაბამისი ინსტრუქციების და შიდა სახელმძღვანელოების შემუშავება, რომელებიც დაწვრილებით მოაწესრიგებენ გადაადგილების თავისუფლებას, ჯანმრთელობის, განათლებას, სხვა შრომითი და სოციალური უფლებების დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული ერთობლივი ბრძანების პროექტის დროული მიღება;