







GEORGIAN INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES  
საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი

„საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი“ (GISS) არის კვლევითი ორგანიზაცია (Think Tank), რომლის მიზანია უსაფრთხოების, კონფლიქტის, საგარეო ურთიერთობების, რეგიონალური პოლიტიკის საკითხების ანალიზი, გაშუქება და კვლევების მომზადება. „საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი“, (GISS) თავისი საქმიანობით მონოდებულია ხელი შეუწყოს საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციას.

ორგანიზაციის დამფუძნებლები არიან საქართველოს ყოფილი ვიცე პრემიერი, რეინტეგრაციის საკითხებში ყოფილი სახელმწიფო მინისტრი ეკა ტყეშელაშვილი, საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში ყოფილი მინისტრი თორნიკე გორდაძე, რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის ყოფილი პირველი მოადგილე ირაკლი ფორჩხიძე და ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა პროფესორი დავით აფრასიძე.



**USAID | GEORGIA**

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

**Policy, Advocacy, and Civil Society Development in Georgia (G-PAC)**

საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

პროექტი - „ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესის ანალიზი და მოსალოდნელი გამოწვევები სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში“ - ხორციელდება აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის - „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) ფარგლებში.

ამ პროგრამის განხორციელება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულისხმიერი მხარდაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.

პუბლიკაცია არ გამოხატავს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

პროექტის ხელმძღვანელი:

**ნინო სამველიძე**

© GISS 2014 „საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი“  
მცხეთის ქუჩა 19/21ა, 0179, თბილისი, საქართველო, ტელ/ფაქსი: +995 32 2 22 67 94  
ელ. ფოსტა: [office@giss.org.ge](mailto:office@giss.org.ge); [t.kandelaki@giss.org.ge](mailto:t.kandelaki@giss.org.ge), ვებგვერდი: [www.giss.org.ge](http://www.giss.org.ge)

# შინაარსი

<b>შესავალი</b> .....	<b>5</b>
<b>კვლევის მეთოდოლოგია</b> .....	<b>6</b>
<b>კვლევის შედეგების მოკლე შეჯამება</b> .....	<b>6</b>
<b>მოღვაწის გამოცდილება ვიზუალური ლიბერალიზაციის პროცესში</b> .....	<b>7</b>
უწყებათაშორისი კოორდინაცია და ვადები .....	7
მიგრაციის შესაძლო საფრთხეების კვლევა .....	8
ადამიანური რესურსები და ადმინისტრაციული შესაძლებლობები .....	8
კორუფციასთან ბრძოლა და ინსტიტუციური რეფორმები .....	9
ანტიდისკრიმინაციული კანონი .....	9
საზოგადოებასთან ურთიერთობა .....	11
არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართულობა პროცესში .....	11
დენსტრისპირეთთან თანამშრომლობა .....	12
<b>ვიზუალური ლიბერალიზაციის პროცესის გამომწვევები საქართველოში და შესაბამისი რეკომენდაციები</b> .....	<b>12</b>
პოლიტიკური მანდატი რეფორმების განხორციელებისთვის .....	12
პროცესის გამჭვირვალობა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა .....	13
საზოგადოების ინფორმირება და მასთან კომუნიკაცია .....	14
ანტიდისკრიმინაციული კანონი .....	15
რეგიონული ან უმცირესობათა ევროპული ენების ქარტია .....	17
მიგრაციის სფერო და თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვის ზრდა .....	17
მწვანე საზღვრის მართვა და ტრეფიკინგთან ბრძოლა .....	18
ლობირება ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მისაღებად .....	19
ოკუპირებული ტერიტორიები და რუსეთს გააქტიურება რეგიონში .....	20
<b>დასკვნა</b> .....	<b>22</b>

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობა ეფუძნება „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას“, რომელიც ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისს. საქართველოსთან თანამშრომლობის პოლიტიკური პრიორიტეტები განისაზღვრა „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის“ სამოქმედო გეგმით, რომელიც 2006 წლის ნოემბერში მიიღო ევროკავშირმა. 2009 წელს საქართველო შეუერთდა „აღმოსავლეთ პარტნიორობას“, რომლის მიზანია, ხელი შეუწყოს პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან პოლიტიკურ ასოცირებას, ეტაპობრივ ეკონომიკურ ინტეგრაციას, ლეგალურ მობილობას და სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციას. 2010 წელს ხელი მოეწერა “პარტნიორობა მობილობისათვის” შეთანხმებას, რომელიც მიზნად ისახავს არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლას და ლეგალური მიგრაციის წახალისებას, მათ შორის ცირკულარული მიგრაციის შესაძლებლობების გამოყენებით. საქართველოს და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის შეთანხმებები ძალაში შევიდა 2011 წლის 1 მარტს, ხოლო ევროკავშირის საბჭოს 2012 წლის 31 მაისის დასკვნაში პოზიტიურად შეფასდა კომისიის ინიციატივა, საქართველოსთან დაწყებულიყო დიალოგი სავიზო საკითხების შესახებ. საქართველო-ევროკავშირის დიალოგი უვიზო მიმოსვლის შესახებ 2012 წლის 4 ივნისს დაიწყო, ხოლო 2013 წლის 25 თებერვალს საქართველომ მიიღო ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა.

საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი აქტიურად არის ჩართული ევროკავშირთან ინტეგრაციის თემების კვლევასა და ანალიზში. ორგანიზაციამ გასული წლის ოქტომბერში საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების, სამოქალაქო სექტორისა და მთავრობის წარმომადგენლების მონაწილეობით გამართა მრგვალი მაგიდა, რათა შეფასებულიყო ის გამოწვევები და პერსპექტივები, რომლებიც ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესს უკავშირდება. ამ პერიოდიდან მოყოლებული, ორგანიზაციამ მიზნად დაისახა, ეთანამშრომლა პროცესში ჩართულ დაინტერესებულ მხარეებთან, ეწარმოებინა ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესის კვლევა და შეესწავლა საერთაშორისო გამოცდილება.

საქართველოსთვის ძალზე მნიშვნელოვანია მოლდოვის პრაქტიკა ამ მიმართულებით, რომელიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ნაწილია, ახლოს არის საქართველოს გამოცდილებასთან და „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული ინტეგრაციის ინდექსში“ პირველიადგილი უკავია.<sup>1</sup> მოლდოვისა და საქართველოს სამოქმედო გეგმა თემატურად და სტრუქტურულად ანალოგიურია, თუ არ გავითვალისწინებთ მცირე თემატურ განსხვავებებს მიგრაციის სფეროში. მოლდოვამ ევროკავშირთან სავიზო დიალოგი 2010 წლის 15 ივნისს დაიწყო, ხოლო სამოქმედო გეგმა 2011 წლის 25 იანვარს მიიღო. ქვეყანამ სამოქმედო გეგმის პირველი ფაზა 2012 წლის ივნისში დაასრულა და მეორე ფაზაზე გადასვლის ნებართვა 2012 წლის ნოემბერში მიიღო. 2013 წლის 27 ნოემბერს ვილნიუსის სამიტზე გაცხადდა, რომ მოლდოვა 2014 წლის ბოლოს უკვე ისარგებლებს ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმით.

კვლევის მიზანი, ერთი მხრივ, იყო მოლდოვის გამოცდილების შესწავლა ვიზების ლიბერალიზაციის მიმართულებით, იქ მიმდინარე პროცესების ანალიზი და იმის გაგება, თუ რა გამოწვევები შეხვდა ქვეყანას და რისი გათვალისწინება იქნებოდა სასარგებლო საქართველოსთვის. მეორე მხრივ, კვლევის ამოცანას წარმოადგენდა საქართველოს ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შეფასება, გამოწვევების იდენტიფიცირება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება დაინტერესებული მხარეებისთვის.

საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი მიზნად ისახავს, მოცემული კვლევის შედეგები და რეკომენდაციები გააცნოს მთავრობის, არასამთავრობო ორგანიზაციების და მედიის წარმომადგენლებს, რათა გაფართოვდეს დისკუსია თემის გარშემო და გაადვილდეს სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობა ამ პროცესში. ჩვენ ვგეგმავთ, აქტიურად დავიწყოთ მუშაობა ამ საკითხთან დაკავშირებით სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლებისთვის და ამ მიმართულებით გავალრმაგოთ თანამშრომლობა მთავრობასთან, სამოქალაქო სექტორთან და საერთაშორისო დონორებთან.

<sup>1</sup> „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპასთან ინტეგრაციის ინდექსი“, იხ. <http://www.eap-index.eu/about>

## კვლევის მეთოდოლოგია

არსებულმა ასიმეტრიამ (სავიზო დიალოგის პროგრესის კუთხით) მოლდოვასა და საქართველოს შორის მოგვცა საშუალება, შეგვესწავლა ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის დინამიკა ორივე ქვეყანაში, გაგვეანალიზებინა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ხარისხი და შეგვეფასებინა არსებული გამოწვევების მიზეზები და გადაჭრის გზები. კვლევამ შეაფასა საქართველოს შემთხვევაში - სამოქმედო გეგმის პირველ ფაზის, ხოლო მოლდოვის შემთხვევაში - პირველი და მეორე ფაზის იმპლემენტაციის ხარისხი.<sup>2</sup>

კვლევის მეთოდოლოგია ეფუძნებოდა თვისებრივი კვლევის ინსტრუმენტებს: ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესის შესახებ არსებული ოფიციალური და ალტერნატიული ანგარიშების შესწავლას; ინტერვიუებს მოლდოვის და საქართველოს სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებთან, რომლებიც უშუალოდ არიან ჩართულნი სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციაში; ინტერვიუებს ევროინტეგრაციის მიმართულებით მომუშავე ექსპერტებთან და პროფილით მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ორივე ქვეყანაში. კვლევისთვის მნიშვნელოვანი იყო პროექტის ხელმძღვანელის ვიზიტი კომინიოვში, სადაც მას ჰქონდა შესაძლებლობა, შეხვედროდა ამ თემაზე მომუშავე ორგანიზაციების წარმომადგენლებს და სავიზო დიალოგში უშუალოდ ჩართულ პირებს შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებიდან. ასევე, კვლევა მოიცავს ევროკავშირთან ვიზების ლიბერალიზაციაზე მომუშავე ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების<sup>3</sup> სტატისტიკური მონაცემების ანალიზს.

## კვლევის შედეგების მოკლე შეჯამება

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესთან დაკავშირებული სოციალური, ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ხასიათის მთავარი გამოწვევები, ისევე როგორც ტექნიკურ მხარესთან დაკავშირებული საკითხები. ევროკავშირთან სავიზო დიალოგის განხორციელების მთავარი ინსტრუმენტი - ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა - მოიცავს ღონისძიებების ოთხ მთავარ ბლოკს, რომელიც ეხება შემდეგ სფეროებს: დოკუმენტების უსაფრთხოება, საზღვრის და მიგრაციის მართვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება, საერთაშორისო ურთიერთობები და ადამიანის უფლებების დაცვა. გეგმა მოიცავს ორ ფაზას: საკანონმდებლოს და ოპერატიულს. საკანონმდებლო ეტაპი მოიცავს შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის დანერგვას და პოლიტიკური ჩარჩოს შემუშავებას, ხოლო ოპერატიული ფაზა მოიცავს იმპლემენტაციის პროცესს და შესაბამისი ღონისძიებების გატარებას.

ამ ეტაპზე საქართველო შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბების პროცესშია. მოცემული ოთხი ბლოკიდან პირველი ფაზის მოთხოვნების ნაწილი უკვე შესრულებულია, თუმცა არსებობს რამდენიმე სფერო, სადაც, არსებული გამომწვევებიდან გამომდინარე, გვიანდება შესაბამისი ინსტიტუციური და სამართლებრივი მექანიზმების ჩამოყალიბება. საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია სამოქმედო გეგმის პირველი და მეორე ბლოკის ფარგლებში, თუმცა მესამე და მეოთხე ბლოკში გათვალისწინებული საკითხები ყველაზე პრობლემურ სფეროებად რჩება, რადგან ისინი მოიცავს საზოგადოებისთვის მეტად სენსიტიურ თემებს და, შესაბამისად, გვიანდება შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება.

კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ დონეზე მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს პროცესის დროული წარმართვა, საზოგადოების ფართო მხარდაჭერის მოპოვება, პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და პრობლემური საკითხების ირგვლივ საზოგადოებასთან და სამოქალაქო სექტორთან აქტიური დიალოგის წარმოება. ამის გარდა, ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება, ისევე, როგორც რეგიონალური ან უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტიის პრინციპების დამკვიდრება. პრობლემური საკითხები ტექნიკურ დონეზე მოიცავს: მიგრაციის პოლიტიკის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას და შესაბამისი ანალიტიკური სისტემის შექმნას, ცირკულარული მიგრაციის<sup>4</sup> განვითარებას,

<sup>2</sup> კვლევის ტექნიკური შედეგების აღწერილობა შეგიძლიათ იხილოთ ორგანიზაციის ვებგვერდზე, [www.giss.org.ge](http://www.giss.org.ge)

<sup>3</sup> „ევროპული სტაბილურობის ინიციატივა“, „ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი“, „საგარეო პოლიტიკის ასოციაცია“, „მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია“, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ვიზების ლიბერალიზაციის ინდექსი“, „კოალიცია - უვიზო ევროპა“.

<sup>4</sup> ეს მექანიზმი ქმნის მოქალაქეებისთვის ევროკავშირში გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ლეგალურად დასაქმების, სწავლის, ტრენინგების გავლის შესაძლებლობა და შემდგომ მათ დაბრუნებას საქართველოში.

თავშესაფრის მიღებასთან დაკავშირებული პროცედურების გაუმჯობესებას, მწვანე საზღვრის მართვას, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლას და პირად მონაცემთა დაცვის მექანიზმების გაძლიერებას.

მოლდოვის შემთხვევაში ინსტიტუციური შესაძლებლობების ნაკლებობა წარმოადგენდა იმ მთავარ მიზეზს, რის გამოც ვერ მოხდა სამოქმედო გეგმაში განხორციელებული რეკომენდაციების დროულად გათვალისწინება. ასევე, პოლიტიზებული გარემო, პოლიტიკურმა არასტაბილურობამ და სახელმწიფოს ინსტიტუტების მიმართ დაბალმა ნდობამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა რეფორმების იმპლემენტაციის პროცესი. ქვეყნისთვის ყველაზე პრობლემურ სფეროს წარმოადგენდა ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარება, შინაგან საქმეთა სამინისტროს და იუსტიციის სამინისტროს რეფორმა, ისევე, როგორც ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება. ტექნიკურ დონეზე პრობლემური იყო: ტრეფიკინგთან და არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა, პირად მონაცემთა დაცვის მექანიზმების განვითარება და მიგრაციის მართვის სისტემის დანერგვა. მოლდოვაში ჯერ კიდევ დასახვენი რჩება პროცედურების ავტომატურ რეჟიმში გადაყვანა, ელექტრონული რეგისტრაციის პროცედურების გაუმჯობესება, სახელმწიფოს ინფორმაციული რესურსების გაძლიერება და მიგრაციის სფეროს დაახლოება საერთაშორისო სტანდარტებთან.

## მოლდოვის გამოცდილება ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში

მოლდოვამ უმეტესწილად შეძლო სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური ბაზის შემუშავება და ეტაპობრივად მოახდინა ოთხივე ბლოკში განხორციელებული ნიშნულების დანერგვა. თუმცა, საინტერესოა იმ მთავარი გამოწვევების შეფასება, რამაც გააზარდა პროცესი, შექმნა გარკვეული დაბრკოლებები სოციალურ, ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ დონეებზე და რომელთა გათვალისწინებაც სასარგებლო იქნება საქართველოს შემთხვევაში.

### უწყებათაშორისი კოორდინაცია და ვადები

მოლდოვაში ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში ერთ-ერთ გამოწვევა იყო სამოქმედო გეგმაში განხორციელებული ღონისძიებების შესრულებისთვის განსაზღვრული ვადების დაცვა და უწყებებს შორის კოორდინაციის უზრუნველყოფა.<sup>5</sup> ეს ფაქტი, ერთი მხრივ გამოწვეული იყო სუსტი პოლიტიკური მანდატით და, მეორე მხრივ, ბრძოლით კოალიციის პარტიებს შორის გარკვეულ ორგანოებსა და ინსტიტუტებში<sup>6</sup> პოლიტიკური ძალაუფლების მოსაპოვებლად.

მოგეხსენებათ, მოლდოვაში 2013 წლის დასაწყისში შეიქმნა პოლიტიკური კრიზისი, რის შედეგადაც სამთავრობო კოალიცია „ალიანსი ევროპული ინტეგრაციისთვის“ შეიცვალა ახალი „პროევროპული კოალიციით“, რომლის უმთავრესი ამოცანა ევროპული ინტეგრაციის მიმართულებით ღონისძიებების და ძალთა მობილიზების გააქტიურება იყო.<sup>7</sup> 2013 წლამდე არსებულ კოალიციაში შემავალი პარტიებიდან ყველა პარტიას არ ჰქონდა ანალოგიური მისწრაფებები ევროპული ინტეგრაციის გზაზე, რამაც შეაფერხა რეფორმების დროულად გატარება<sup>8</sup> და გამოიწვია დინამიკის კლება ევროინტეგრაციის ინსტრუმენტების დანერგვის მიმართულებით. ასევე, ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინა ახალი ინსტიტუტების დანერგვა, რომლის მართვა და მონიტორინგი ხშირად ასოცირდებოდა პოლიტიკურ ძალაუფლებასთან და, შესაბამისად, კოალიციის წევრები ვერ თანხმდებოდნენ, ვის უნდა ეკისრა ახალი ორგანოების ხელმძღვანელობის ფუნქცია.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ მოლდოვაში თავიდან არსებობდა პოლიტიკური დისკურსი, რომელიც უფრო მეტ მოვალეობას აკისრებდა ბრიუსელს, რომ მოლდოვას დაჩქარებულ ვადებში მიეღო უვიზო რეჟიმი და აცილებული ყოფილიყო რუსეთის გავლენა.<sup>9</sup> თუმცა, მოგვიანებით, როცა ბრიუსელის მხრიდან ქვეყნის მიერ გასატარებელ რეფორმებზე გაკეთდა აქცენტი, ეს მიდგომა შეიცვალა და გაცხადდა, რომ მოვალეობების

<sup>5</sup> ინტერვიუ მოლდოვის საგარეო საქმეთა და ევროპასთან ინტეგრაციის სამინისტროს წარმომადგენელთან.  
<sup>6</sup> მაგალითად: ეროვნული საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც ზედამხედველობს ორგანიზებულ დანაშაულთან დაკავშირებულ საკითხებს; ასევე, ეროვნული ანტიკორუფციული კომისია, რომელიც ახორციელებს საჯარო მოხელეების, მოსამართლეების და თანამდებობის პირების შემოსავლების და ქონების კონტროლს.  
<sup>7</sup> დემოკრატიის და სოლიდარობის ევროპული ფორუმი, პოლიტიკური მდგომარეობა მოლდოვაში, ივლისი, 2013, იხ. <http://www.europeanforum.net/country/moldova>  
<sup>8</sup> იხ. <http://www.europeanforum.net/country/moldova>  
<sup>9</sup> ინტერვიუ ლეონიდ ლიტრასთან, მსოფლიო პოლიტიკის ინსტიტუტის უფროსი მკვლევარი.

შესრულების ვალდებულება მოლდოვაზე იყო, რომელსაც უნდა გაეტარებინა ის რეფორმები, რასაც სამოქმედო გეგმა ითხოვდა და შეესრულებინა ევროკავშირის შესაბამისი რეკომენდაციები. ეს იყო მნიშვნელოვანი გარდატეხა მთავრობის დამოკიდებულებაში, რადგან ამან გამოიწვია უფრო პროაქტიური ნაბიჯების გადადგმა და პასუხისმგებლობის გაზრდა ალბულის ვალდებულებების შესრულებაზე.

გასათვალისწინებელია, რომ მოლდოვეთში პოლიტიკური მანდატის სისუსტის გამო პროცესები უფრო ნელა მიმდინარეობდა, რასაც შესაბამისი ნეგატიური გავლენა ჰქონდა ცვლილებების დანერგვის ხარისხზე და რთული ხდებოდა რადიკალური და სწრაფი რეფორმების გატარება. ასევე, მოლდოვაში სამოქმედო გეგმის მიღების დროს საქართველოსთან შედარებით გაცილებით სუსტი სახელმწიფო ინსტიტუტები არსებობდა და ეს პროცესი ეკონომიკურ კრიზისს დაემთხვა, რის გამოც გართულდა საჯარო ინსტიტუტებში ადამიანური რესურსების მოზიდვა და მათი ეფექტური მუშაობისთვის ფინანსური რესურსების გაზრდა.<sup>10</sup>

## მიგრაციის შესაძლო საფრთხეების კვლევა

მოლდოვისთვის ერთ-ერთი გამოწვევა იყო ევროკავშირის მოთხოვნა, ჩატარებულიყო მოლდოვასთან უფრო რეჟიმის შემთხვევაში მიგრაციის შესაძლო საფრთხეების ანალიზი/კვლევა. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მიდგომა არ არსებობდა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მიმართ და ეს იყო წინაპირობა, რომლის შესრულების შემთხვევაშიც მოლდოვა შეძლებდა სამოქმედო გეგმის მეორე ნაწილზე გადასვლას. ეს მოთხოვნა ძალაშია „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ყველა ქვეყანასთან მიმართებაში. აღნიშნული კვლევის ჩატარება ითვალისწინებდა გარკვეულ პერიოდს, მეორე ფაზაზე გადასვლა კი დაკავშირებული იყო შესაბამისი ბიუროკრატიული პროცესების გავლასთან ბრიუსელში.

კვლევის ჩატარების აუცილებლობამ გაახანგრძლივა პროცესი, თუმცა პროცესის შენელების ერთ-ერთი მიზეზი იყო ის, რომ დროულად არ იქნა მიღებული შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები, ასევე დაგვიანდა ანტიკორუფციული რეფორმების დანერგვა და არ იყო შემუშავებული შესაბამისი სისტემა, რომელიც სისტემატურ რეჟიმში მოახდენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების და პარლამენტის ნევრების ინფორმირებას სამართლებრივი ცვლილებების მიმართულებით. მოლდოვა აქტიურად ჩაერთო ამ დინამიკაში და ხელი შეუწყო ამ პროცესის შეძლებისდაგვარად მოკლე ვადაში წარმართვას, რათა მაქსიმალურად დაჩქარებულიყო სამოქმედო გეგმის პირველი ფაზიდან მეორეზე გადასვლა. მთავრობის მხრიდან მოხდა ინტენსიური მოლაპარაკებებების ინიცირება, თუმცა გადაწყვეტილების მიღებას მეორე ეტაპზე გადასვლისთვის დაახლოებით ხუთი თვე დასჭირდა.

## ადამიანური რესურსები და ადმინისტრაციული შესაძლებლობები

მოლდოვა, ისევე, როგორც აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნები, წარმოადგენს პოსტსაბჭოურ ქვეყანას, სადაც მმართველობის სისტემა და ინსტიტუტები ჯერ კიდევ ტრანსფორმაციის პროცესშია. შესაბამისად, ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავება და იმპლემენტაცია გარკვეულ სირთულეებთანაა დაკავშირებული. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით აღსანიშნავია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფერო. მოლდოვაში დაახლოებით 4 წლის წინ შეიქმნა მონაცემთა დაცვის სამთავრობო ცენტრი, თუმცა აღნიშნული ცენტრის თანამშრომლები არ ფლობდნენ შესაბამის ცოდნას და გამოცდილებას ამ სფეროში, რის გამოც თავად ცენტრის მუშაობაც არაეფექტური იყო. პირად მონაცემთა დაცვის სფეროს განვითარება გულისხმობს სრულიად ახალი სისტემის და შესაძლებლობების დანერგვას, რაც მოიაზრებს არამარტო სპეციალური სააგენტოს შექმნას, არამედ ამ სფეროში მოღვაწე თითოეული ადამიანის მომზადებას და მისი კვალიფიკაციის ამაღლებას. შესაბამისად, აუცილებელი გახდა, უფრო მეტი რესურსი ჩადებულიყო თავად კადრების გადამზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებაში.

ასევე, არასამთავრობო სექტორის შეფასებებიდან ირკვევა, რომ მიუხედავად მიღწეული პროგრესისა და შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის განვითარებისა, პროცესის ერთ-ერთ გამოწვევად რჩებოდა მიღებული კანონების იმპლემენტაციის ხარისხი; ასევე, ინსტიტუტების არასაკმარისი შესაძლებლობები,

<sup>10</sup> ინტერვიუ ნიკო პაპესკუსთან, ევროკავშირის უსაფრთხოების კვლევების ინსტიტუტის ექსპერტი, მოლდოვის პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი 2010-2013 წლებში.



პრაქტიკულად განხორციელებინათ შესაბამისი სამართლებრივი ცვლილებები და განერილი პოლიტიკა.<sup>11</sup> ამასთან, მთავარ გამოწვევად რჩება იმ საჯარო მოხელეთა არასაკმარისი პროფესიული უნარები და გამოცდილება, რომელთაც უშუალოდ აკისრიათ კანონით გათვალისწინებული ფუნქციების შესრულება. შესაბამისად, მოლდოვაში ადამიანური რესურსების და ადმინისტრაციული შესაძლებლობების ნაკლებობა წარმოადგენდა ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას, რომელიც დღემდე არსებობს და ჯერ კიდევ საჭიროებს აღნიშნული საკითხისადმი სისტემატურ და ეფექტურ მიდგომას.

## კორუფციასთან ბრძოლა და ინსტიტუციური რეფორმები

მოლდოვაში ერთ-ერთ გამოწვევად რჩება კორუფციასთან ბრძოლა. საერთაშორისო გამჭვირვალობის ანგარიშის 2013 წლის მონაცემების მიხედვით, მოლდოვა 177 ქვეყნიდან 102-ე ადგილს იკავებს.<sup>12</sup> ჰორიზონტალურ დონეზე კორუფციასთან ბრძოლა რთული აღმოჩნდა მოლდოვისთვის, მთავრობას კი ეკონომიკური კრიზისის დროს ნაკლებად აწყობდა უწყებებში თანამშრომლების ტოტალური გათავისუფლება. ამიტომ მოლდოვამ, საქართველოსგან განსხვავებით, გადაწყვიტა, ეტაპობრივად ეზრუნა ამ პრობლემის მოგვარებისთვის, მოეხდინა არსებული ადამიანური რესურსების გადამზადება და რეფორმები გაეტარებინა ნაკლებად ხისტი მეთოდებით. აღნიშნული შეიძლება შეფასდეს ორგვარად: რეფორმების გატარების ნელი პროცესი შესაძლებელს გახდიდა საზოგადოების მობილიზებას, თუმცა, მეორე მხრივ, მთავრობაში არსებული არამყარი პოლიტიკური მანდატი უფრო აბრკოლებდა რეფორმების სწრაფად გატარებას, რის გამოც მოლდოვისთვის დღესაც მწვავე პრობლემად რჩება კორუფციასთან ბრძოლა ქვეყნის მასშტაბით. შესაბამისად, კითხვის ნიშნის ქვეშ რჩება რამდენად ეფექტური იყო აღნიშნული მიდგომის გამოყენება.

მოლდოვაში ერთ-ერთ რთულ რეფორმად აღიქმება სამართალდამცავი და ძალოვანი უწყებების რეფორმა, რადგან ეს დაკავშირებულია ძველი, საბჭოთა სისტემის ძირეულ შეცვლასთან და მენტალურ ცვლილებებთან. მთავრობის პოზიციაა, რომ სისტემა შეიცვალოს შიგნიდან, რათა შეიცვალოს მთლიანად ინსტიტუციური კულტურა და მეთოდები, ეს კი კომპლექსური პროცესია და ხანგრძლივი დრო სჭირდება.<sup>13</sup> მიუხედავად იმისა, რომ მოლდოვაში შემუშავდა სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისთვის, მეორე ფაზა - ამ მექანიზმების იმპლემენტაციის პროცესი საკმაოდ რთული აღმოჩნდა, კერძოდ, კორუმპირებული საჯარო მოხელეების დაკავება და კორუფციული ქმედებების აღმოფხვრა ჯერ კიდევ პრობლემად რჩება ქვეყანაში.

მიუხედავად იმისა, რომ მოლდოვამ ევროკავშირისგან მიიღო პირობა უვიზო მიმოსვლის ამოქმედების შესახებ, უნდა ითქვას, რომ ქვეყანაში რეფორმების დანერგვა საკმაოდ ნელი ტემპით მიმდინარეობს. მართალია, გაუმჯობესდა ურთიერთობები კოალიციური მთავრობის შიგნით, თუმცა ძალაუფლებისთვის ბრძოლა მაინც აბრკოლებს პროცესებს. იმისთვის, რომ მთავრობამ მოიპოვოს ხალხის მაღალი ნდობის მანდატი ამ ეტაპზე, საჭიროა, ყურადღება მიექცეს ყველაზე მთავარ გამოწვევას - კორუფციასთან ბრძოლას. საამისოდ აუცილებელ პირობას წარმოადგენს, რომ ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭო გახდეს მთავრობისგან დამოუკიდებელი და მოხდეს მთავარი პროკურატურის და მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმა - ამ სისტემაში ჯერ კიდევ მრავლად არიან კოალიციის ის წევრები, რომლებიც წინა, კომუნისტური მთავრობის შემადგენლობაში შედიოდნენ.<sup>14</sup> ასევე, მნიშვნელოვანია, ქვეყანამ დროულად მოახდინოს ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა, რადგან ეს იქნება ერთ-ერთი საშუალება საიმისოდ, რომ რეფორმების განხორციელება გახდეს შეუქცევადი პროცესი და არ მოხდეს რესურსების სხვა მიმართულებით მობილიზება.

## ანტიდისკრიმინაციული კანონი

მოლდოვაში ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში ყველაზე დიდ გამოწვევას სწორედ ანტიდისკრიმინაციული კანონი წარმოადგენდა, რასაც მოჰყვა პოლიტიკური ვნებათაღელვა და საპროტესტო აქციები. ამან, თავის მხრივ, დააყოვნა საკანონმდებლო ბაზის კონსოლიდაცია და გამოიწვია სამოქმედო გეგმის შესრულების გადავადება. მოლდოვამ პირველი კანონპროექტის მომზადების დროს

<sup>11</sup> ლეონიდ ლიტრა, „მოლდოვა ვიზების ლიბერალიზაციის გზაზე“, თებერვალი, 2012, იხ. <http://pasos.org/7368/moldova-on-the-eu-visa-liberalization-path/>

<sup>12</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის ინდექსი, 2013, იხ. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

<sup>13</sup> ინტერვიუ მოლდოვის საგარეო საქმეთა და ევროპასთან ინტეგრაციის სამინისტროს წარმომადგენელთან.

<sup>14</sup> ცენტრალური ევროპის პოლიტიკის ინსტიტუტი, „მოლდოვის წარმატება და რეალობის შეფასება“, დეკემბერი, 2013, იხ. <http://www.cepolicy.org/publications/moldova-reality-check-success-story-storm>

გამართა კონსულტაციები არასამთავრობო სექტორთან, თუმცა განხილვის შემდეგ მომზადებული კანონპროექტი არ დაამტკიცა მოლდოვის პარლამენტმა. აღნიშნულმა კანონმა გამოიწვია მძლავრი საპროტესტო ტალღა მოსახლეობის მხრიდან, საპროტესტო აქციები იმართებოდა პარლამენტის და მთავრობის შენობების წინ. ნიშანდობლივია, რომ საპროტესტო აქციების უკან იდგნენ კონკრეტული ჯგუფები, მათ შორის ეკლესია და კომუნისტური პარტია,<sup>15</sup> რომლებიც ცდილობდნენ, ნეგატიური დამოკიდებულება შეექმნათ საკითხის ირგვლივ.

როდესაც მოლდოვაში რაიმე საკითხი არ არის პოპულარული, ეკლესია ცდილობს, ეს თემა გამოიყენოს მთავრობაზე იერიშის განსახორციელებლად. ეკლესიის ამგვარი პოზიცია გარკვეულწილად გეოპოლიტიკური კონტექსტით აიხსნება. საიდუმლოს არ წარმოადგენს მოლდოვის ეკლესიის კავშირი რუსეთის საპატრიარქოსთან. შესაბამისად, ეკლესია ცდილობს ევროკავშირისა და მოლდოვის ურთიერთობებში წამოჭრილი საკითხები გადაიტანოს ამ ურთიერთობის წარუმატებლობის ქრილში და მოახდინოს მის ნეგატიურ შედეგებზე აპელირება, რაც გულისხმობს დასავლური ფასეულობების დისკრედიტაციას და ამის ფონზე რუსეთის მნიშვნელობის წარმოჩენას.<sup>16</sup> პატრიარქმა კირილმა მოლდოვას ოფიციალური წერილითაც კი მიმართა, რათა არ მომხდარიყო აღნიშნული კანონის მიღება.<sup>17</sup> შესაბამისად, აქტიური იყო ეკლესიის როლი კანონის დისკრედიტაციასა და საზოგადოებაში ანტიდასავლური განწყობის ჩამოყალიბებაში.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ კანონპროექტთან დაკავშირებით უთანხმოება იყო თავად სამთავრობო კოალიციაშიც. მწვავე პოლიტიკური დაპირისპირების შედეგად მოხდა ანტიდისკრიმინაციული კანონის სახელის ცვლილება. 2013 წლის თებერვალში ძალაში შევიდა აღნიშნული კანონი სახელით „კანონი თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველსაყოფად“ და დღესაც არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა კანონის ეფექტურობის შესახებ. აღნიშნული კანონის საფუძველზე შეიქმნა ანტიდისკრიმინაციული საბჭო, რომლის მიზანია საჩივრების განხილვა, ინფორმაციის შეგროვება დისკრიმინაციის ფაქტებზე, კომენტარების მიწოდება შესაბამისი უწყებებისთვის და კანონმდებლობის დასახვეწად შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება, თუმცა კვლევის ამ ეტაპისთვის აღნიშნულ საბჭოში არც ერთი საჩივარი არ შესულა სექსუალური უმცირესობების უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით.<sup>18</sup> ასევე პრობლემად რჩება ამ საბჭოს შესაბამისი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა, რის გამოც ის ვერ ახერხებს ეფექტურად ფუნქციონირებას.<sup>19</sup>

აღსანიშნავია, რომ მთავრობისთვის მნიშვნელოვანი იყო არასამთავრობო სექტორის მხარდაჭერა ამ პროცესში და იგი მუდმივად მიმართავდა პროფილით მომუშავე ორგანიზაციებს, წვლილი შეეტანათ თემის გარშემო დისკურსის დაბალანსებაში და მხარი დაეჭირათ კანონის მიღებისთვის. თუმცა, ევროკავშირისთვის უფრო მისაღები იქნებოდა კანონის თავდაპირველი ფორმა და სახელი, რადგან კანონში შესული ცვლილებები სრულად და მკაფიოდ არ განსაზღვრავს სამოქმედო გეგმაში განვირულ მოთხოვნებს - კანონპროექტის ბოლო ვერსიაში პირველი მუხლიდან ამოღებულია სექსუალური ორიენტაცია, როგორც დისკრიმინაციისგან დაცვის ერთ-ერთი მიზეზი და მოქმედ კანონში დასაქმება წარმოადგენს ერთადერთ სფეროს, სადაც იკრძალება სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზე დისკრიმინაცია. ასევე, კანონის სახელი შეცვლით დაიკარგა იმის გამომხატულება, რომ არსებული კანონი ებრძვის დისკრიმინაციას და მის ნებისმიერ ფორმას.

ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღებასთან დაკავშირებულმა საპროტესტო განწყობამ გავლენა მოახდინა ევროკავშირის იმიჯზე ქვეყანაში, რის შემდეგაც მკვეთრად შემცირდა ევროინტეგრაციის მხარდაჭერთა პროცენტული რაოდენობა.<sup>20</sup> მართალია, კანონი ფარავს უფლებებს ფართო სპექტრს, თუმცა პროტესტის ორგანიზატორები ხაზს უსვამდნენ ამ კანონის მხოლოდ იმ ნაწილს, რომელიც სექსუალურ უმცირესობებს ეხებოდა. მთავრობას არ ჰქონია ბევრი მცდელობა, ემუშავა ამ თემის გარშემო საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე და, რადგანაც კანონი უკვე მიღებულია, ეს პროცესი არც ახლა დგას დღის წესრიგში. ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება ერთ-ერთი ყველაზე დიდი გამონეგვა იყო მოლდოვისთვის, მართალია, ქვეყანამ მიიღო ეს კანონი, თუმცა მის მიმართ საზოგადოების განწყობა ისევ ნეგატიურია.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> გერალდ კნაუსი, „მოლდოვა ვილნიუსის სამიტის შემდეგ“, ევროპული სტაბილურობის ინიციატივა, დეკემბერი, 2013, იხ. [http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter\\_ID=71](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter_ID=71)

<sup>16</sup> ინტერვიუ ნიკუ პაპესკუსთან.

<sup>17</sup> რადიო თავისუფლება, „ბრძოლა ანტიდისკრიმინაციულ კანონპროექტზე მოლდოვაში“, 8 იანვარი, 2012, იხ. [http://www.rferl.org/content/moldova\\_gay\\_antidiscrimination\\_law\\_opposition/24541486.html](http://www.rferl.org/content/moldova_gay_antidiscrimination_law_opposition/24541486.html)

<sup>18</sup> ინტერვიუ ლეონიდ ლიტრასთან.

<sup>19</sup> კრისტინა გინეა და სხვ. „მოლდოვისთვის გაწეული დახმარება, დარჩეს ევროკავშირის კურსზე“, ევროპული პოლიტიკის ცენტრი, დეკემბერი, 2013, იხ. [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_4006\\_helping\\_moldova\\_stay\\_on\\_the\\_eu\\_course.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4006_helping_moldova_stay_on_the_eu_course.pdf)

<sup>20</sup> ინტერვიუ მოლდოვაში ევროკავშირის დელეგაციის წარმომადგენელთან.

<sup>21</sup> იხ. წინა მითითებული წყარო.

## საზოგადოებასთან ურთიერთობა

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის თემა მოლდოვაში პოპულარობით გამოირჩეოდა, მოსახლეობის ცნობიერება თავად ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულ კრიტერიუმებთან დაკავშირებით დაბალი იყო. მთავრობას თავიდანვე არ ჰქონდა შემუშავებული კონკრეტული საინფორმაციო კამპანია, რომელიც მიმართული იქნებოდა ქვეყნის მიერ აღებული ვალდებულებების შესახებ საზოგადოების ცოდნის ამაღლებაზე. როცა მსჯელობა დაიწყო ანტიდისკრიმინაციულ კანონზე, საზოგადოების რეაქცია საკმაოდ მძაფრი აღმოჩნდა. ამის მიზეზი ნაწილობრივ იყო ის, რომ საზოგადოებას არ გააცნეს და არ განუმარტეს ის პრინციპები და რეფორმის მიმართულებები, რომელსაც რეალურად სამოქმედო გეგმის მეოთხე ბლოკი მოიცავდა და ხალხიც ადვილად მოექცა ანტიდასავლური ჯგუფების მოსაზრებების გავლენის ქვეშ.

მოლდოვაში ბევრია ისეთი ჯგუფი, რომელიც ცდილობს, ნეგატიური დამოკიდებულება გაავრცელოს ევროკავშირის შესახებ და ამიტომ საჭიროა ცნობიერების ამაღლება იმის შესახებ, თუ რას წარმოადგენს ევროკავშირთან დადებული თითოეული შეთანხმება, რათა თავიდან იქნას აცილებული არასწორი მოლოდინები. მოლდოვაში არ მომხდარა რაიმე სახის საინფორმაციო კამპანიის წარმოება თავად სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში. მართალია, თემა პოპულარულია საზოგადოებაში, მაგრამ საზოგადოებისთვის ნაკლებად არის ცნობილი უვიზო რეჟიმის პირობები და მოთხოვნები.

ასევე, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა მოლდოვის მოსახლეობის მხარდაჭერის კლება ევროინტეგრაციის მიმართულებით. მოგეხსენებათ, მოლდოვაში სამთავრობო კოალიციას ერქვა „ალიანსი ევროპული ინტეგრაციისთვის“, რომელიც „პროევროპული კოალიციით“ შეიცვალა და როცა მთავრობა ვერ ასრულებს დაკისრებულ ფუნქციებს, ეს დაუყოვნებლივ აისახება ევროინტეგრაციის მიმართ საზოგადოების განწყობაზე. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროინტეგრაციის მხარდაჭერთა კლება აშკარად შესამჩნევი იყო ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღების დროს, ასევე, 2013 წლის ნოემბრის გამოკითხვებით ირკვევა შემდეგი: კითხვაზე - „არჩევანის საშუალება რომ გქონდეთ, სად ისურვებდით მოლდოვის განწევრებას - ევროკავშირში თუ ევრაზიულ კავშირში?“ მოსახლეობის 44% პასუხობს ევროკავშირში, ხოლო 40% - ევრაზიულ კავშირში.<sup>22</sup> აღნიშნული შედეგები ასახავს საზოგადოების განწყობას მოლდოვაში და ევროინტეგრაციის იდეის არცთუ ისე მაღალ მხარდაჭერას. ეს ნაწილობრივ გამოწვეულია რუსეთის გააქტიურებით რეგიონში და იმიტომაც, რომ უნდა გაძლიერდეს საინფორმაციო კამპანია ფართო ფენებისათვის, რათა საზოგადოებამ უკეთ გაიგოს, თუ რა სარგებლის მოტანა შეუძლია ევროინტეგრაციას ქვეყნისთვის.

## არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართულობა პროცესში

მოლდოვაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა ანტიდისკრიმინაციული კანონის შემუშავების პროცესში, რაც კანონის მიღების პროცესში სამოქალაქო სექტორის მხარდაჭერის აუცილებლობით იყო განპირობებული. მოლდოვაში არსებობს რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც მუშაობს ვიზების ლიბერალიზაციის თემაზე და ამზადებს პროცესის მონიტორინგის პერიოდულ ანგარიშს. თუმცა, ამ პროცესის მონიტორინგი არასამთავრობო სექტორის მიერ მაინც რთულია, რადგანაც ზოგი ინფორმაცია არ არის ღია და ინფორმაციის გამოთხოვის პროცესში იკარგება ბევრი დრო და რესურსი.

პროფილით მომუშავე ექსპერტები ადასტურებენ, რომ ანტიდისკრიმინაციულ კანონთან დაკავშირებით აქტიური იყო მთავრობასთან თანამშრომლობა, მაგრამ აღნიშნავენ, რომ მთავრობას არაერთხელ დასჭირდა სამოქალაქო სექტორის საექსპერტო დასკვნა და რეკომენდაციები სხვა მიმართულებით. თუმცა, იმის გამო, რომ თანამშრომლობა არ იყო აქტიური აღნიშნულ სფეროებში სანყისი ფაზიდან და არ ხდებოდა ინფორმაციის გაცვლა არასამთავრობო სექტორთან, რთული იყო დროის მოკლე მონაკვეთში შესაბამისი ინფორმაციის გაცნობა და საექსპერტო დასკვნის შემუშავება.<sup>23</sup> შესაბამისად, არასამთავრობო სექტორი თავიდანვე უნდა ჩაერთო ყველა იმ მიმართულებაში, რომლის განვითარებაშიც მათ შეეძლოთ მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა და უფრო სწრაფადაც მოხდებოდა მათ მიერ შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

<sup>22</sup> „მოლდოვის რეალობის შემოწმება“, სლოვაკეთის ატლანტიკური საბჭოს და ცენტრალური ევროპის პოლიტიკის კვლევა, დეკემბერი 2013, იხ. [http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/moldova\\_reality\\_check\\_-\\_second\\_non-paper\\_-\\_final\\_version\\_0.pdf](http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/moldova_reality_check_-_second_non-paper_-_final_version_0.pdf)

<sup>23</sup> ინტერვიუ ლეონიდ ლიტრასთან.

## დნესტრისპირეთთან თანამშრომლობა

ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესის წარმატებულად წარმართვისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს დნესტრისპირეთთან დაკავშირებით არსებული ვითარება, რაც ართულებს მიგრაციის ნაკადების კონტროლს. მოლდოვამ დნესტრისპირეთის საზღვართან გახსნა ექვსი მობილური პუნქტი<sup>24</sup> და საინტერესოა, რომ ამას მოჰყვა ტირასპოლის პროტესტი. დნესტრისპირეთი უფრო უნდა იყოს დაინტერესებული ადმინისტრაციული საზღვრის გამყარებით, თუმცა მას ეს არ აწყობს, რადგანაც ეს გაართულებს იმ ადამიანების მდგომარეობას, ვისაც რუსული და უკრაინული პასპორტები აქვთ და მათ გაურთულებათ მოლდოვის გავლით სხვა ქვეყნებში შესვლა.

კომინოვი მიიჩნევს, რომ უვიზო მიმოსვლა წარმოადგენს ერთ-ერთ ინსტრუმენტს, რომელიც მოლდოვას უფრო მიმზიდველს გახდის დნესტრისპირეთში მცხოვრებთათვის. ამჟამად დნესტრისპირეთში გაიცემა საბჭოთა პასპორტები დნესტრისპირეთის ბეჭდით, მაგრამ მოსახლეობას ამ პასპორტით მგზავრობა არ შეუძლია და ის მხოლოდ სიმბოლურ ხასიათს ატარებს. რუსეთის გავლენა იმდენად დიდია, რომ ძნელია რეალური თანამშრომლობის და ღია ურთიერთობების პროგრესირება დნესტრისპირეთის უწყებებთან, ამ ეტაპისთვის თანამშრომლობა მიმდინარეობს მხოლოდ არსებული მდგომარეობის შესანარჩუნებლად.

ასევე აღსანიშნავია, რომ კომინოვი ცდილობს, ვიზების ლიბერალიზაციის ტექნიკური საკითხების გადაწყვეტაში ჩართოს დნესტრისპირეთი და მოახდინოს ინფორმაციის გაცემა ექსპერტებს შორის. არსებობს კომუნიკაცია პოლიტიკურ დონეზეც, თუმცა ამ პროცესში ერთ-ერთ გამოწვევად რჩება ის ფაქტი, რომ დნესტრისპირეთის მოსახლეობა არ არის ინფორმირებული იმ სარგებლის შესახებ, რაც ევროკავშირთან ვიზების ლიბერალიზაციასა და ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ხელშეკრულების გაფორმებას მოჰყვება, რაც ასევე ადასტურებს ინფორმაციული ბარიერის არსებობას ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესების შესახებ. ამ დინამიკის ერთ-ერთი მთავარი დამაბრკოლებელი ფაქტორი კი რეგიონში რუსეთის ძლიერი გავლენაა.

## ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესის გამოწვევები საქართველოში და შესაბამისი რეკომენდაციები

### პოლიტიკური მანდატი რეფორმების განხორციელებისთვის

უკანასკნელ წლებში საქართველოში არსებული მყარი პოლიტიკური ნება, რომ ქვეყანა რაც შეიძლება მალე დაახლოვებოდა ევროკავშირის ინსტიტუტებს, იძლეოდა საშუალებას, მაქსიმალურად მომხდარიყო რესურსების მობილიზება ევროპასთან ინტეგრაციის მიმართულებით და აღებული ვალდებულებები შესრულებულიყო ეფექტურად და დროულად. წინა მთავრობისგან განსხვავებით, დღევანდელი მმართველი ძალა კოალიციასა და იქმნება გარკვეული გამოწვევები მმართველი გუნდის შიგნით ევროპასთან ინტეგრაციის ერთიანი მხარდაჭერის შენარჩუნების თვალსაზრისით. მოლდოვის გამოცდილებას თუ დავაკვირდებით, შევნიშნავთ, რომ სამთავრობო კოალიციაში შექმნილმა უთანხმოებამ გამოიწვია გარკვეული მიმართულებების დინამიკის შეჩერება, განსაკუთრებით ევროინტეგრაციის თვალსაზრისით. ვფიქრობთ, მოლდოვის ამგვარი გამოცდილება გასათვალისწინებელია და მნიშვნელოვანია ერთიანი და მყარი პოზიციის დაფიქსირება ისეთ საკითხებზე, რომლებიც აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს საზოგადოების გარკვეულ ფენებში და ეჭვის ქვეშ აყენებს საქართველოს ევროპული არჩევანის გარდაუვალობას.

მთავრობასა და პარლამენტს შორის ეფექტური კოორდინაციის არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის დროულად განხორციელების პირობებში, რათა არ დაგვიანდეს მეორე ფაზაზე გადასვლა და დროულად მოხდეს საკანონმდებლო ბაზის კონსოლიდაცია. ასევე, არ არის გამორიცხული პოლიტიკური დაპირისპირების გააქტიურება ისეთ თემებზე, როგორებიცაა ანტიდისკრიმინაციული კანონი და რეგიონული ან უმცირესობათა ენების ევროპული ქართია, განსაკუთრებით ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფონზე, რამაც უკვე გამოიწვია მწვავე დებატები მხარეებს შორის. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, მთავრობას ჰქონდეს ურყევი პოზიცია ევროინტეგრაციის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულებისა და სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული პრინციპების დროულად დანერგვის კუთხით.

<sup>24</sup> COM(2013) 807.

## რეკომენდაციები:

- არსებითია, ევროინტეგრაციის პროცესის გარშემო მმართველ კოალიციაში ერთიანობის შენარჩუნება, რადგან ეს პროცესი წარმატებით და დაბრკოლებების გარეშე წარიმართოს. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ უმცირესობასა და უმრავლესობას შორის თანამშრომლობა იყოს მყარი ამ მიმართულებით და მოხდეს რესურსების მაქსიმალურად მობილიზება იმისთვის, რომ პროცესს ახლდეს ფართო საზოგადოების მხარდაჭერა. მოლდოვის მაგალითი გვიჩვენებს, რომ პოლიტიკური ნების და მანდატის შესუსტებამ შეიძლება დიდი გავლენა მოახდინოს თავად საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაზე. არსებითია, მთავრობა იყოს თანმიმდევრული და ადეკვატური ევროპასთან ინტეგრაციის ყველა ასპექტში, მოახდინოს რესურსების და ძალების მობილიზება, რათა არ შეჩერდეს ქვეყნის პროგრესი ამ მიმართულებით, დროულად და ეფექტურად შესრულდეს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული რეკომენდაციები და არ მოხდეს იმ პრინციპებიდან და ფასეულობებიდან გადახვევა, რაც ქვეყნის ევროპული გზის განუყოფელი ნაწილია.

## პროცესის გამჭვირვალობა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა

მოლდოვაში მთავრობა აქტიურად თანამშრომლობდა სამოქალაქო სექტორთან ანტიდისკრიმინაციული კანონის კუთხით, თუმცა ამას ვერ ვიტყვი სხვა მიმართულებებზეც. შესაბამისად, მთავრობას შეექმნა დაბრკოლებები ბევრ ისეთ სფეროში, როგორცაა პირად მონაცემთა დაცვა, მიგრაცია და ტრეფიკინგთან ბრძოლა. თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ მათ თავიდანვე არ ჩართეს არასამთავრობო სექტორი აღნიშნული საკითხების ირგვლივ არსებულ დისკუსიაში, დაგვიანდა და, ფაქტობრივად, შეუძლებელი გახდა არასამთავრობო სექტორის საექსპერტო დასკვნის ან რეკომენდაციების გათვალისწინება განსაზღვრულ ვადებში, რადგან მათ დროულად არ ჰქონდათ წვდომა მიმდინარე პროცესებსა და დინამიკაზე შესაბამის სფეროებში.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესი თავიდანვე არ გამოირჩეოდა გამჭვირვალობით. სამოქმედო გეგმა, რომელიც საქართველოს გადაეცა, სამი თვის მანძილზე არ იყო თარგმნილი და გამოქვეყნებული. ასევე, მოლდოვისგან განსხვავებით, არ არის საჯარო მთავრობის მიერ მიღებული შიდა სამოქმედო გეგმა. არასამთავრობო სექტორი დღემდე არ არის ჩართული უწყებათაშორის შეხვედრებში და არ აქვს წვდომა განხილვების შედეგებზე. ზოგადად, პროცესის გაუმჭვირვალობა მნიშვნელოვნად მოქმედებს მისი დინამიკის ხარისხზე, რადგან რაც უფრო ღიაა თანამშრომლობა მთავრობასა და არასამთავრობო სექტორს შორის, მით უფრო დინამიკურია პროცესი და დროულად ხდება გამოწვევების განსაზღვრა თუ შესაბამისი ზომების შემუშავება დაგვიანებული ღონისძიებების დროულად გასატარებლად.

ასევე, არ არსებობს შესაბამისი თანამშრომლობა სახელმწიფო და არასამთავრობო სექტორს შორის ვიზების ფასილიტაციის ხელშეკრულების მიმართულებით, რაც ასევე კავშირშია ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესთან. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან საქართველოს ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს ვიზებზე უარის თქმის კუთხით.<sup>25</sup> ვიზებზე უარის თქმა გამონვეულია მრავალი ფაქტორით, თუმცა ძალიან დაბალია მოქალაქეთა მხრიდან უარის თქმის გასაჩივრების მაჩვენებელი და თავად მოსახლეობის ცნობიერება ვიზების ფასილიტაციის ხელშეკრულების შესახებ. მთავრობის წარმომადგენლების მხრიდან იყო მზაობა, რომ პროფილით მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები ჩართულიყვნენ ვიზების ფასილიტაციის სამთავრობო კომისიის შეხვედრებში, რათა დაფიქსირებული ყოფილიყო არასამთავრობო სექტორის შეფასებებიც, თუმცა ეს დღემდე მხოლოდ დაპირებად რჩება. ოფიციალურ უწყებებში აცხადებენ, რომ პერიოდულად ხდება რეაგირება მოქალაქეთა საჩივრებზე და ადგილი აღარ აქვს იგივე დარღვევებს,<sup>26</sup> თუმცა ჩატარებული კვლევები და შეხვედრები ფოკუს-ჯგუფებთან<sup>27</sup> ცხადყოფს, რომ ისევ არსებობს გადაუჭრელი პრობლემები ამ მიმართულებით.

როგორც მოლდოვის მაგალითმა ცხადყო, აუცილებელია ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში

<sup>25</sup> „ვიზების ლიბერალიზაციის პერსპექტივები: სამოქალაქო ჩართულობა და ადვოკატირება“, ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი, შუალედური კვლევა, ოქტომბერი, 2013, იხ. <http://www.ei-lat.ge/publications-alias.html?lang=en-GB>

<sup>26</sup> ინტერვიუ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელთან.

<sup>27</sup> ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი (ზემოთ მითითებული წყარო).

ჩართული იყოს არასამთავრობო სექტორი და მასთან დიალოგი იყოს სისტემატური ხასიათის, რადგან პროცესი წარმართოს მდგრადად, თავიდან აცილებული იქნეს დამაბრკოლებელი ფაქტორები, მოხდეს არასამთავრობო სექტორის ექსპერტიზის და რეკომენდაციების გათვალისწინება და გაადვილდეს საზოგადოების მხარდაჭერის მოპოვება სისტემური ცვლილებების გარშემო. აუცილებელია, სამოქალაქო სექტორმა იცოდეს, რა ვადებზე მიმდინარეობს მოლაპარაკება, რა მექანიზმებით ხდება არსებული პრობლემების გადაჭრა და რამდენად ადეკვატურია მიღებული ზომები პროცესის დროულად წარმართვის თვალსაზრისით.

### რეკომენდაციები:

- საჭიროა, ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესი და მასთან დაკავშირებული სისტემური ცვლილებები გახდეს უფრო გამჭვირვალე და არასამთავრობო სექტორს მიეცეს მეტი შესაძლებლობა, წვლილი შეიტანოს პროცესის ეფექტურად წარმართვაში თავისი საექსპერტო მოსაზრებებითა და რეკომენდაციებით. როგორც ამას მოლდოვის და სხვა ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, პროცესის წარმატებული და დროული განხორციელება განპირობებულია საზოგადოების მხრიდან ცვლილებებისთვის მზაობით და მათი მხარდაჭერით. ვფიქრობთ, საჭიროა ამ ურთიერთობების ინსტიტუციონალიზაცია, რაც გააძლიერებს მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოების შორის თანამშრომლობას და ხელს შეუწყობს რეკომენდაციების ჯეროვნად შესრულებას. ამ მიმართულებით სასარგებლო იქნება უწყებათაშორისი კომისიის შეხვედრების შედეგებზე ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდეს დაინტერესებული მხარეებისთვის ან მოხდეს მთავრობასა და სამოქალაქო სექტორს შორის არაფორმალური პერიოდული შეხვედრების ორგანიზება ვიზების ლიბერალიზაციის შიდა სამოქმედო გეგმის პროგრესის განსახილველად, სადაც წარმოდგენილი იქნება მიღწეული შედეგები, ძირითადი გამოწვევები და განხილული იქნება მონაწილეთა შეფასებები თუ რეკომენდაციები. ასევე, მნიშვნელოვანია, ვიზების ფასილიტაციის სამთავრობო კომისიის შეხვედრების პარალელურად, არსებობდეს ფორმატი, სადაც სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციები ერთმანეთს შეხვდებიან და გაუზიარებენ მიმდინარე პროცესთან დაკავშირებულ მოსაზრებებს და შენიშვნებს. ეს სასარგებლო იქნება ორივე მხარისთვის, განსაკუთრებით გამოვლენილი პრობლემების გადაჭრის მიმართულებით.

### საზოგადოების ინფორმირება და მასთან კომუნიკაცია

საზოგადოებრივი ცნობიერება ზოგადად ევროკავშირის და საქართველოს მიერ მასთან გაფორმებული ხელშეკრულებების შესახებ საკმაოდ დაბალია. საზოგადოებას არ აქვს ინფორმაცია, რას ნიშნავს კონკრეტული შეთანხმება, რა კრიტერიუმებს მოიცავს იგი და რა გავლენა აქვს მას მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ევროკავშირში ინტეგრაცია ხშირად არის პოლიტიკური დისკუსიის საგანი, თუმცა არ ხდება საზოგადოების ინფორმირება იმის შესახებ, თუ რა სარგებლის მომტანი შეიძლება იყოს კონკრეტული შეთანხმება ან რა გამოწვევები არსებობს მასთან დაკავშირებით.

ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლა ერთი შეხედვით პოპულარული თემაა ქართულ საზოგადოებაში, თუმცა ინფორმირებულობის დონე თავად ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესზე, მასში გათვალისწინებულ ვალდებულებებზე და შედეგებზე საკმაოდ დაბალია. მეტიც, საზოგადოების უდიდეს ნაწილს არ აქვს ინფორმაცია იმ კონკრეტულ სარგებელზე, რასაც, მაგალითად, ვიზების ფასილიტაციის ხელშეკრულება სთავაზობს მათ. განსაკუთრებით დაბალია ახალგაზრდობის და სტუდენტების ცნობიერებაც ამ თემის ირგვლივ,<sup>28</sup> ეს ჯგუფი კი წარმოადგენს ერთ-ერთი მიზნობრივ ჯგუფს ამ პროცესში.

ასევე, საზოგადოების უდიდეს ნაწილს არ ესმის, რა პირობებს მოიცავს ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესის საბოლოო მიზანი - ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი. არაზუსტი და არასაკმარისი ინფორმაციის მიწოდების შედეგად ხშირად საზოგადოებაში იქმნება არასწორი მოლოდინები, რადგან ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლა საშუალო მოქალაქისთვის ხშირად ასოცირდება ტერიტორიაზე ცხოვრების და მუშაობის უფლებასთან. ამიტომ მაქსიმალურად უნდა იქნას აცილებული საზოგადოებაში მცდარი მოლოდინების შექმნა და უფრო მკაფიოდ უნდა იყოს განმარტებული უვიზო მიმოსვლის პირობები.

<sup>28</sup> ინტერვიუ სალომე ბულიასთან, ანალიტიკოსი, „ევროპული ინიციატივა-ლიბერალური აკადემია თბილისი“.

დაბალია მედიის ინტერესიც აღნიშნული საკითხის მიმართ. მედიას ძირითადად აინტერესებს მასშტაბური მოვლენები ან მაღალი რანგის ვიზიტები. მაგალითად, მედია აღნიშნულ საკითხს აშუქებდა ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მიღების დროს, როცა ევროკავშირის კომისარი სესილია მალსტრომი საქართველოში იმყოფებოდა. თუმცა ამ პერიოდის შემდეგ ეს თემა არ ყოფილა აქტუალური. ასევე, აღსანიშნავია, რომ თავად მედიაში ინფორმაციის გაშუქება ხდება ზოგადად და არ კონკრეტდება შეთანხმებაში თუ ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული ის ძირითადი პუნქტები, რომლითაც იცვლება არსებული მდგომარეობა, რასაც გავლენა აქვს მოქალაქეების უფლებებსა და შესაძლებლობებზე.

მოლდოვაში განვითარებულმა მოვლენებმა ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღების დროს ცხადყო, რამდენად მნიშვნელოვანია საზოგადოების სწორად ინფორმირებულობა. მოლდოვაში მოხდა კანონის მხოლოდ იმ ნაწილის აპელირება, რომელიც სექსუალურ უმცირესობებს ეხებოდა, რამაც გამოიწვია ევროკავშირის იმიჯის შელახვა და პროევროპული მთავრობის მიმართ მხარდაჭერის კლება.

საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა ევროინტეგრაციის საკითხთა კომუნიკაციის სტრატეგია, ხოლო შესაბამისი სამოქმედო გეგმა 2013 წლის დეკემბერში დაამტკიცა.<sup>29</sup> სამოქმედო გეგმაში განწერილი ღონისძიებების განხორციელება 2014 წლის იანვრიდან უნდა დაიწყოს, შესაბამისად, აუცილებელია სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული ღონისძიებების აქტიური მონიტორინგი და იმ მექანიზმების განვითარება, რაც შეაფასებს სტრატეგიის იმპლემენტაციის ხარისხს და ეფექტურობას სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლების კუთხით.

### რეკომენდაციები:

- ვფიქრობთ, პროცესის დინამიკისთვის არსებითია სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლება და საზოგადოების ინფორმირება იმის შესახებ, თუ რას გულისხმობს ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესი და რას ნიშნავს ევროკავშირთან უფიზო მიმოსვლა. აუცილებელია, დროულად და ეფექტურად იყოს შემუშავებული შესაბამისი საინფორმაციო კამპანიები, სარეკლამო რგოლები, რომლებიც გავა ცენტრალური და რეგიონული ტელევიზიებით. ასევე მნიშვნელოვანია მთავრობის აქტიური თანამშრომლობა სამოქალაქო სექტორთან, რათა საინფორმაციო კამპანია იყოს მიზნობრივ ჯგუფებზე გათვლილი, მასშტაბური და შედეგზე ორიენტირებული. აუცილებელია, მოსახლეობა გათვითცნობიერებული იყოს იმის შესახებ, რა ეტაპზეა ქვეყანა ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში და რა ვადებში იგეგმება პროცესის დასრულება.
- განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, რომ მთავრობამ მოახდინოს რესურსების მობილიზება საზოგადოების სწორად ინფორმირებისთვის, განსაკუთრებით იმ თემების ირგვლივ, რომლებიც ყველაზე სენსიტიურია საზოგადოებაში - ანტიდისკრიმინაციული კანონი და რეგიონული ან უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტია. ამ მხრივ ჩვენი რეკომენდაციაა მასშტაბური საინფორმაციო კამპანიის წარმოება, კერძოდ, სარეკლამო-საინფორმაციო კლიპები, საინფორმაციო ბროშურები, მრგვალი მაგიდები და ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრები. აღნიშნული უნდა ემსახუროდეს საზოგადოებისთვის გასაგებ ენაზე ინფორმაციის მიწოდებას ევროინტეგრაციის ინსტრუმენტებზე, ქვეყნის მიერ აღებულ ვალდებულებებზე, ხელშეკრულებებში გათვალისწინებულ პრინციპებზე და იმ მექანიზმებზე, რომელთა საშუალებითაც საქართველო აპირებს აღნიშნული პრინციპების დამკვიდრებას. მნიშვნელოვანია აღნიშნული საინფორმაციო რესურსების განთავსება ინტერნეტ-სივრცესა და სოციალურ ქსელებში.

### ანტიდისკრიმინაციული კანონი

ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღება ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება ქვეყანაში და ვფიქრობთ, რომ აღნიშნული საკითხი შეიძლება გახდეს მწვავე დაპირისპირების საგანი საზოგადოების ფართო წრეებში. ზოგადად, უმცირესობათა უფლებების დაცვა საკმაოდ პრობლემური თემაა ჩვენი ქვეყნისთვის, 2013 წლის 17 ივლისს განვითარებულმა მოვლენებმა კი ცხადყო, რომ საზოგადოებრივი აზრი და განწყობები მკვეთრად ეწინააღმდეგება სამოქმედო გეგმაში განწერილ პრინციპებსა და რეკომენდაციებს,

<sup>29</sup> სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, ევროინტეგრაციის საკითხთა კომუნიკაციის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, იხ. <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/news/4910>

რაც, უმეტესწილად, გამოწვეულია დაბალი ინფორმირებულობით და ანტიდასავლური და კონსერვატიული ჯგუფების შესაძლებლობებით, მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიონ საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაზე. ამასთან, მიგვაჩნია, რომ არსებობს დიდი საფრთხე, ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღების დროს გაკეთდეს პროვოკაციული განცხადებები სხვადასხვა ჯგუფების მხრიდან და ამან ცუდად იმოქმედოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის მხარდაჭერაზე.

ჩვენი აზრით, აუცილებელია მომზადებული ანტიდისკრიმინაციული კანონპროექტის დაგეგმილ განხილვებში არასამთავრობო სექტორთან აქტიური თანამშრომლობა და მათი შენიშვნების გათვალისწინება, ისევე როგორც მათი შესაძლებლობების გამოყენება. კანონპროექტის ბოლო ვერსიის თანახმად, დისკრიმინაციის ფაქტების გამოვლენაზე და შედეგების აღმოფხვრაზე თანასწორობის დაცვის ინსპექტორი იმუშავებს. მას საქართველოს პარლამენტი 4 წლის ვადით აირჩევს, კანდიდატებს კი უმაღლესი საგანმანათლებლო დანესებულებები და ის არასამთავრობო ორგანიზაციები წარადგენენ, რომელთა მუშაობის ერთ-ერთი სფერო ადამიანის უფლებებია. ინსპექტორი აღჭურვილი იქნება დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ეფექტურად საბრძოლველი ქმედითი მექანიზმებით.<sup>30</sup> თუმცა ამ პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვანი თავად ინსტიტუტის ეფექტური ფუნქციონირებაა. მაგალითად მოლდოვაში თანასწორობის საბჭოს არაეფექტური მუშაობის ერთ-ერთი მიზეზი არასაკმარისი ფინანსური რესურსებია. შესაბამისად, გასათვალისწინებელია, რამდენად საკმარისი იქნება ინსპექტორის ინსტიტუტის ეფექტურად მუშაობისთვის ის ფინანსური რესურსი, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა.

ამასთან, მიგვაჩნია, რომ საჭიროა საზოგადოების და ამ პროცესში ჩართული დაინტერესებული მხარეების ცნობიერების ამაღლება იმ პრინციპების გარშემო, რასაც ანტიდისკრიმინაციული კანონი ითვალისწინებს. განსაკუთრებით იმის გააზრება, რომ დისკრიმინაცია არის განსაზღვრული ნიშნით თანასწორუფლებიანი ადამიანების მიმართ განსხვავებული მოპყრობა და ეს კანონი არ ეხება მხოლოდ სექსუალური უმცირესობების დისკრიმინაციას. საზოგადოებასთან ახლო კომუნიკაციის და ცნობიერების ამაღლების გარეშე გართულდება მიღებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს ეფექტური იმპლემენტაცია, რადგან საჭიროა არსებობდეს კონკრეტული პოლიტიკის საჯარო ლეგიტიმურობა და მას ახლდეს საზოგადოებრივი მობილიზება. ძალზე მნიშვნელოვანია, მთავრობამ ნებისმიერი დისკრიმინაციის ფაქტი, ძალადობა თუ ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევა საჯაროდ დაგმოს და მიიღოს ყველა საჭირო ზომა, რათა არ დაუშვას ადამიანთა შორის დაპირისპირება რელიგიური, ეთნიკური თუ სხვა კუთვნილების საფუძველზე.

## რეკომენდაციები:

- გასათვალისწინებელია მოლდოვის გამოცდილების გაზიარება ორი მიმართულებით: გააქტიურდეს დიალოგი ეკლესიასთან და მედიასთან, რათა შემცირდეს თემით პროვოცირების რისკები და, მეორე მხრივ, უფრო აქტიურად წარმოჩინდეს ევროინტეგრაციის სარგებელი და მნიშვნელობა, რათა არ მოხდეს საზოგადოების მხარდაჭერის კლება ევროპასთან ინტეგრაციის მიმართულებით, განსაკუთრებით რეგიონში რუსეთის გააქტიურები ფონზე.
- ასევე, მოსალოდნელი მწვავე დაპირისპირების ასარიდებლად, საჭიროა სამოქალაქო სექტორთან აქტიური თანამშრომლობის ფონზე შემუშავდეს ზომები, რომლებიც ხელს შეუწყობს საზოგადოებაში აზრის ფორმირებას და მზაობას ცვლილებების მიმართ. ამ შემთხვევაში არსებითია, შემუშავდეს სწორად გათვლილი საინფორმაციო კამპანია, რომელიც განსაზღვრავს ანტიდისკრიმინაციული კანონის მთავარ ამოცანებს და მიზნებს. საჭიროა, საზოგადოებამ მიიღოს ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ ეს კანონი ემსახურება ზოგადად ადამიანების უფლებების დაცვას და კრძალავს ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციას, რომ ის თანაბრად იცავს ნებისმიერ უმცირესობას. საჭიროა ამ ზომების დროულად შემუშავება, რათა კანონის მიღების შემდეგ სამართლებრივი და ინსტიტუციური ცვლილებების იმპლემენტაცია იყოს მდგრადი და შეუქცევადი პროცესი.

<sup>30</sup> კანონპროექტის თანახმად, ინსპექტორი უფლებამოსილი იქნება, დამრღვევს დააკისროს, ერთი მხრივ, დისკრიმინაციის შედეგების აღმოსაფხვრელად აუცილებელი ღონისძიებები და, მეორე მხრივ, ჯარიმა. დისკრიმინაციის განმარტაციულად ვალდებულია, შეასრულოს თანასწორობის დაცვის ინსპექტორის გადაწყვეტილება და წარუდგინოს მას შესაბამისი წერილობითი ანგარიში. თანასწორობის დაცვის ინსპექტორის გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა იწვევს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ პასუხისმგებლობას.



- აუცილებელია მოხდეს ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსების შესაბამისი გენერირება კანონის ინსპექტორის ინსტიტუტის შესაბამისი ადმინისტრაციული და ადამიანური რესურსებით აღჭურვისთვის, რათა მან შეძლოს ეფექტური მუშაობა, დროულად მოახდინოს საჩივრების განხილვა და აწარმოოს აქტიური დიალოგი მთავრობასთან იდენტიფიცირებული პრობლემების აღმოსაფხვრელად. მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს სახალხო დამცველის და აღნიშნული ინსტიტუტის უფლებამოსილებები და ამის შესახებ უნდა ეცნობოს საზოგადოებას, რადგან არსებული პრაქტიკით სახალხო დამცველი მოიაზრება დისკრიმინაციულ ფაქტებზე რეაგირების მთავარ ინსტრუმენტად, თუმცა მისი გადაწყვეტილებები მხოლოდ რეკომენდაციულ ხასიათს ატარებს და არ ითვალისწინებს სანქციების დაწესებას.

## რეგიონული ან უმცირესობათა ევროპული ენების ქარტია

ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მეოთხე ბლოკი ითვალისწინებს „რეგიონული ან უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტიის“ პრინციპების დამკვიდრებას ქვეყნის კანონმდებლობაში. ვფიქრობთ, აღნიშნული საკითხი წარმოადგენს ერთ-ერთ გამოწვევას ქვეყნისთვის, განსაკუთრებით მიმდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფონზე, რადგან არ არის განსაზღვრული, როგორ უნდა მოხდეს რეკომენდებული ცვლილებების ასახვა ქვეყნის კანონმდებლობაში. ამ საკითხზე სამუშაოდ შექმნილია სამთავრობო კომისია, თუმცა არ არის ცნობილი, რა მექანიზმები შეიმუშავა კომისიამ არსებულ გამოწვევებთან დაკავშირებით, ან რა ვადებში მოხდება შესაბამისი ღონისძიებების გატარება.

### რეკომენდაციები:

- საჭიროა ახლო კონსულტაციები მოსახლეობასთან და სამოქალაქო სექტორთან. მნიშვნელოვანია მოსახლეობის გათვითცნობიერება თავად ქარტიის პრინციპების შესახებ, რა არის მისი მიზნები და ამოცანები. აღნიშნული საკითხი საკმაოდ რისკის შემცველი მოვლენა შეიძლება გახდეს ქართული რეალობის და საზოგადოებრივი განწყობის გათვალისწინებით, რადგან გარკვეულ ჯგუფებს შეუძლიათ მოახდინონ დაგეგმილი ცვლილებების არასწორი ინტერპრეტირება, რამაც შეიძლება დააბრკოლოს პროცესები. ასევე, მოსახლეობამ უნდა იცოდეს ქარტიის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპის შესახებ, რომლის მიხედვითაც უმცირესობათა ან რეგიონული ენების განვითარებამ ზიანი არ უნდა მიაყენოს პირველადი ენის ცოდნას და გავრცელებას.
- „რეგიონული ან უმცირესობათა ენების შესახებ ევროპული ქარტიის“ თაობაზე საქართველოს ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით რეკომენდაციების შემუშავებელი უწყებათაშორისი კომისიის მუშაობა უნდა იყოს უფრო ღია და ეფექტური, პერიოდულად უნდა ხდებოდეს მიღებული გადაწყვეტილებების თუ არსებული მიდგომების გაცნობა ფართო საზოგადოებისთვის და დაინტერესებული მხარეებისთვის. მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ, რა ღონისძიებების გატარება იგეგმება ქარტიის პრინციპების კანონმდებლობაში ასახვის თვალსაზრისით.

## მიგრაციის სფერო და თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვის ზრდა

ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში ერთ-ერთი წამყვანი თემა მიგრაციის მართვა და მასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს მონესრიგებაა. მართალია, ქვეყანაში დაინერგა საკანონმდებლო ცვლილებები და შესაბამისი უწყებები განაგრძობენ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული კრიტერიუმების დანერგვას, მაგრამ, ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, არსებობს გარკვეული გამოწვევები: ცირკულარული მიგრაციის განვითარება, მიგრანტთა ინფორმირებულობა მათი უფლებების შესახებ, არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა და საინფორმაციო კამპანიის წარმოება მიზნობრივი ჯგუფებისთვის. ასევე, ერთ-ერთ გამოწვევად რჩება შესაბამისი ანალიტიკური სისტემის შექმნა, რომელიც გააერთიანებს სხვადასხვა უწყების ბაზებს და შექმნის ინფორმაციის გაცვლის საშუალებას, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელი იქნება მონაცემთა ანალიზი და პრობლემების უკეთ იდენტიფიცირება. ამ ეტაპისთვის შემუშავებულია კონცეფცია, რომელიც განსაზღვრავს აღნიშნული ანალიტიკური სისტემის შექმნის პირობებს, თუმცა რთულია იმის განსაზღვრა, რამდენად დროულად მოხდება ამ სისტემის შექმნა და გამოყენება.

ასევე, საქართველოსთვის ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენს ევროკავშირის ქვეყნებში თავშესაფრის მაძიებელთა მაღალი მაჩვენებელი. 2012 წელს თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი 10,830-ს შეადგენდა, ხოლო 2013 წლის მხოლოდ მესამე კვარტლის მონაცემებით ეს რიცხვი 6,705-ს შეადგენს.<sup>31</sup> აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთმა 2013 წლის 16 დეკემბერს საქართველოს მიანიჭა ე.წ. „უსაფრთხო“ ქვეყნის კატეგორია, რაც გულისხმობს იმას, რომ პირები, რომლებიც საფრანგეთში თავშესაფრის მაძიებელთა სტატუსით მიდიან, ვერ მიიღებენ თავშესაფარს და არ დაიშვებიან ქვეყანაში იქამდე, ვიდრე განაცხადი განხილვის პროცესში იქნება.<sup>32</sup> აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნების მონაცემებთან შედარებით თავშესაფრის მაძიებელთა მაღალი რიცხვი მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს საქართველოსთვის, რადგან ეს პირდაპირ კავშირშია ქვეყანაში დემოკრატიულ და სოციალურ ფონთან. იმისათვის, რომ ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა შეაჩერონ თავშესაფრის მაძიებელთა მიღება თავიანთ ქვეყნებში, საქართველო უნდა გადავიდეს ე.წ. „უსაფრთხო“ ქვეყნების სიაში, რაც პირდაპირ კავშირშია განხორციელებული რეფორმების ხარისხთან და მდგრადობასთან.

## რეკომენდაციები:

- დროულად უნდა მოხდეს ანალიტიკური სისტემის დანერგვა და მისი სამუშაო რეჟიმში მოყვანა, რათა მოხდეს შესაბამის მონაცემთა შეგროვება და ანალიზი. მნიშვნელოვანია უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის პროცესი იყოს ღია, რათა უკეთ და დროულად მოხდეს არსებული ხარვეზების იდენტიფიცირება. ასევე, მნიშვნელოვანია ცირკულარული მიგრაციის განვითარებისთვის შესაბამისი კვლევების წარმოება პარტნიორი ქვეყნების შრომის ბაზრის მოთხოვნებზე, ისევე, როგორც განათლების აღიარებისა და პროფესიული გადამზადების სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს მონესრიგება უმოკლეს ვადაში. ამასთან, საჭიროა საინფორმაციო კამპანიის წარმოება საზღვარგარეთ დასაქმების მსურველთათვის, რათა მოხდეს საზოგადოების ინფორმირება ცირკულარულ მიგრაციაში მათი ჩართვის შესაძლებლობებზე.
- მნიშვნელოვანია, მთავრობის მხრიდან მოხდეს თავშესაფრის მაძიებელთა შესახებ ინფორმაციის ანალიზი, მათი კატეგორიის, ასაკის და სხვა მონაცემების დადგენა, რათა მოხდეს ამ მონაცემების შეფასება და მიზნობრივი ჯგუფების განსაზღვრა. ამისათვის სახელმწიფომ აქტიურად უნდა ითანამშრომლოს ევროკავშირის შესაბამის სტრუქტურებთან და გამოითხოვოს შესაბამისი ინფორმაცია.

## მწვანე საზღვრის მართვა და ტრეფიკინგთან ბრძოლა

საქართველოსთვის, ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის მეორე ბლოკის კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენს მწვანე საზღვრის მართვა. კვლევის ამ ეტაპზე არ არის დემარკირებული მწვანე საზღვრის 29% სომხეთთან, ხოლო 34% - აზერბაიჯანთან.<sup>33</sup> ევროკავშირისთვის არსებითია, ქვეყანა აკონტროლებდეს მწვანე საზღვარს და იქ განთავსებული იყოს შესაბამისი ინფრასტრუქტურა. აღნიშნული თემა ასევე უნდა იყოს გათვალისწინებული მომავალი პერიოდის საზღვრის ინტეგრირებული მართვის სტრატეგიაში, რომელიც ამჟამად შემუშავების პროცესშია. ასევე, არ არის ცნობილი, არსებობს თუ არა კონკრეტული შეთანხმება სომხეთის და აზერბაიჯანის მხარეებთან საზღვრებზე შესაბამის თანამშრომლობაზე ან მოკლევადიან გეგმებზე ამ მიმართულებით.

ქვეყნისთვის პრობლემური გახდა ტრეფიკინგთან ბრძოლის საკითხიც. 2013 წელს ადამიანის ტრეფიკინგის მონიტორინგის და მის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფო ოფისის აშშ დეპარტამენტის ბოლო ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს პოზიცია ადამიანთა ტრეფიკინგის კუთხით გაუარესდა და ქვეყანამ პირველიდან მეორე კატეგორიაში გადაინაცვლა.<sup>34</sup> საქართველოს ოფიციალურ უწყებებში

<sup>31</sup> Eurostat, თავშესაფრის მაძიებლების რიცხვი ქვეყნების მიხედვით, 2013, იხ. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-13-016/EN/KS-QA-13-016-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-13-016/EN/KS-QA-13-016-EN.PDF)

<sup>32</sup> ევროკავშირის ქვეყნებში თავშესაფრის მაძიებელთა მონაცემთა ბაზა, იხ. <http://www.asylumineurope.org/news/31-12-2013/albania-georgia-and-kosovo-added-french-list-safe-countries-origin>

<sup>33</sup> COM(2013) 808.

<sup>34</sup> აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტი, ტრეფიკინგის მონაცემთა შესახებ 2013 წლის ანგარიში, ივნისი 2013, იხ. <http://www.state.gov/documents/organization/210739.pdf>

აცხადებენ, რომ აღნიშნულის მიზეზია აცდენა საანგარიშგებო ვადებში, რადგან 2013 წლის მეორე კვარტალში დაწყებული გამოძიებები, რომლებიც ამჟამად მიმდინარეობს, არ ექცევა სახელმწიფო დეპარტამენტის 2013 წლის საანგარიშგებო პერიოდში. ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი კრიტერიუმია ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის გაღრმავება და კანონმდებლობის ეფექტური იმპლემენტაცია, შესაბამისად, საქართველოს გადასვლა მეორე კატეგორიაში ცუდად მოქმედებს ქვეყნის პროგრესზე ამ მიმართულებით.

### **რეკომენდაციები:**

- მიუხედავად იმისა, რომ საზღვრების დემარკაცია და მწვანე საზღვრის ეფექტური მართვა დაკავშირებულია რიგ პოლიტიკურ საკითხებთან, ვფიქრობთ, საჭიროა, ამ მხრივ დაჩქარდეს მუშაობა და გადაიდგას პროაქტიური ნაბიჯები, განსაკუთრებით სომხეთთან და აზერბაიჯანთან მწვანე საზღვარზე საზღვრის მართვის შესაბამისი ინფრასტრუქტურის და ტექნოლოგიების გაუმჯობესების მიმართულებით, რადგან, ევროკავშირისთვის და წევრი ქვეყნების უსაფრთხოების პრინციპების გათვალისწინებით, არსებითია, სრულად ხდებოდეს ქვეყნის საზღვრის მართვა და კონტროლი.
- ტრეფიკინგის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განმახორციელებელი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს მუშაობა უნდა იყოს უფრო ეფექტური, მისი მხრიდან უნდა მოხდეს მონაცემების მყისიერი გაცვლა, რათა საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებში ქვეყნის მდგომარეობა პროპორციულად აისახოს და ამან გავლენა არ მოახდინოს ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯზე. ასევე, ვფიქრობთ, რომ უნდა ამოქმედდეს უფრო ძლიერი უსაფრთხოების და კონტროლის მექანიზმები ტრეფიკინგის აღკვეთის მიმართულებით. ინფორმაცია და პირთა დახასიათება, რომლებიც იღებენ მომსახურებას, უნდა იყოს საჯარო, რაც ხელს შეუწყობს სხვა დაინტერესებულ მხარეებს, აწარმოონ კვლევა და ინფორმაციის შესაბამისი ანალიზი.

### **ლობირება ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მისაღებად**

ყველა იმ პროცესის წარმატებულად დასასრულებლად, რომელიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში მიმდინარეობს, აუცილებელია ევროკავშირის მხრიდან პოლიტიკური ნების არსებობა, განსაკუთრებით როცა ეს ეხება ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებას. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირში ყოველთვის არსებობს ისეთი ქვეყნები, რომლებსაც შედარებით მკაცრი მიგრაციული პოლიტიკა აქვთ და სკეპტიკურად არიან განწყობილნი ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლის მიმართ. შესაბამისად, აუცილებელია ამ ქვეყნებთან უფრო აქტიური მუშაობა როგორც დიპლომატიურ, ისე ტექნიკურ დონეზე უფლებამოსილ უწყებებთან კომუნიკაციის თვალსაზრისით.

მაგალითად, მოლდოვამ, მიუხედავად იმისა, რომ ამომწურავად ვერ დააკმაყოფილა ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში გათვალისწინებული კრიტერიუმები, აქტიურად დაიწყო მიღწეული წარმატებების ლობირება. მართალია, ქვეყანას არ ჰქონდა ლობისტური რესურსი თავად ბრიუსელის დონეზე, მაგრამ ის ცდილობდა, გაეღრმავებინა დიპლომატიური თანამშრომლობა წევრ ქვეყნებთან, გაეხსნა ახალი საელჩოები, ჩაეტარებინა შეხვედრები, პრეზენტაციები წევრი ქვეყნის უწყებებთან ტექნიკურ დონეზე, რათა მაქსიმალურად ყოფილიყო წარმოჩენილი ქვეყნის წარმატება და მიღწევები კონკრეტულ სფეროებში.

ასევე, გასათვალისწინებელია, რომ ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესში არსებითი როლი ენიჭება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების შინაგან საქმეთა სამინისტროების პოზიციას და მათ გადაწყვეტილებას. შესაბამისად, წევრი ქვეყნების ეს უწყებები წარმოადგენენ წარმატების ლობირების უმთავრეს სამიზნეს. ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მისაღწევად საჭიროა წევრი სახელმწიფოების თანხმობა ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ მხრივ კი მნიშვნელოვანია ე.წ. „სკეპტიკური ქვეყნების“ მხარდაჭერის მოპოვება, რომელთაც ხმების დიდი უმრავლესობა გააჩნიათ - საფრანგეთი, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, იტალია, ესპანეთი და ჰოლანდია.

## რეკომენდაციები:

- საქართველოსთვის უვიზო რეჟიმის შემოღებისათვის ყველაზე მთავარი სწორედ ევროკავშირის დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა. შესაბამისად, საჭიროა გაღრმავდეს და გააქტიურდეს თანამშრომლობა არა მარტო წევრი ქვეყნების საგარეო უწყებებთან, არამედ მათ შინაგან საქმეთა სამინისტროებთან. სასარგებლო იქნება შესაბამისი მოკლე პუბლიკაციის და ვიდეორგოლის შექმნა, რომელიც გამოყენებული იქნება პრეზენტაციების დროს, ოფიციალურ თუ არაოფიციალურ შეხვედრებზე, ფორუმებზე, მიღწეული წარმატების და გატარებული რეფორმების მაქსიმალურად წარმოსაჩენად, ასევე ქვეყნის პროგრესის აღსანიშნავად ვიზების ლიბერალიზაციის გეგმის იმპლემენტაციის პროცესში.
- მნიშვნელოვანია, გააქტიურდეს თანამშრომლობა ყველა იმ უწყებასთან, რომელიც ევროკავშირის დონეზე ჩართულია პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; მნიშვნელოვანია აქტიური კონტაქტების დამყარება ევროპარლამენტის საგარეო ურთიერთობების (AFET), სამოქალაქო თავისუფლების, იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა კომიტეტთან (LIBE) და ამ კომიტეტების მთავარ მომხსენებლებთან. ასევე, უნდა დამყარდეს აქტიური კონტაქტები პოლიტიკურ ჯგუფებთან, რადგან ევროპარლამენტი თამაშობს მნიშვნელოვან როლს ბრიუსელის დონეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების რგოლში. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ევროპაში შეინიშნება მემარჯვენეების გააქტიურება: კვლევების მიხედვით, ევროპარლამენტის 30% 2014 წლის არჩევნებში შესაძლოა მემარჯვენე ძალებით დაკომპლექტდეს<sup>35</sup>, ამიტომ, სასარგებლო იქნებოდა შესაბამისი კონტაქტების გაღრმავება. ევროკავშირის საბჭოში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა ხმათა უმრავლესობის დაგროვება, ამდენად, საჭიროა ბევრი ხმის მქონე ქვეყნებთან (საფრანგეთი, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი) უფრო აქტიური ლობირების წარმოება.
- ქართულმა მხარემ უნდა გაითვალისწინოს, რომ ლობირება უნდა ასახავდეს პროცესის სარგებლიანობას ორივე მხარისთვის, რაც გულისხმობს შემდეგს: ერთი მხრივ, ესაა გატარებული რეფორმების მნიშვნელობა ქვეყნისთვის და, მეორე მხრივ, ხდება ხელის შეწყობა ევროკავშირის საზღვრების უსაფრთხოებისთვის და დაცვისთვის, განსაკუთრებით არალეგალური მიგრაციის და ორგანიზებული დანაშაულის მიმართულებით. აქცენტი უნდა გაკეთდეს იმ საკითხების წარმოჩენაზე, სადაც ევროკავშირისთვის აუცილებელია საქართველოსთან თანამშრომლობა (ორგანიზებული დანაშაული, ტერორიზმი, ტრეფიკინგი, ნარკოტიკებით ვაჭრობა), რათა შენარჩუნებული იქნას სტაბილურობა და დანაშაულებრივი ქმედებები არ მოხდეს ევროკავშირის საზღვრებთან ახლოს.

## ოკუპირებული ტერიტორიები და რუსეთის გააქტიურება რეგიონში

საქართველოსთვის ევროპისკენ სწრაფვა გრძელვადიანი განვითარებისა და დემოკრატიზაციის საწინდარია. საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე პროგრესი ბუნებრივად უკავშირდება ოკუპირებული ტერიტორიების მომავალს. ევროკავშირის მექანიზმები და შეთანხმებები, რომელშიც საქართველო მონაწილეობს (ასოცირების ხელშეკრულება, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შეთანხმება, ვიზების ლიბერალიზაცია და სხვ.), ქმნის იმის პოტენციალს, რომ საქართველო გახდეს უფრო მიმზიდველი და ოკუპირებული რეგიონები დაინტერესდნენ ევროპული პერსპექტივით.

უვიზოდ გადაადგილების პერსპექტივა გაზრდის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის მოტივაციას, მიიღონ ქართული პასპორტები, რადგან უვიზო რეჟიმის შემოღების შემთხვევაში მათაც შეძლონ ევროკავშირში გადაადგილება, თუმცა არსებობს ბევრი გამოწვევა, რაც აბრკოლებს ამ პერსპექტივას - ბოლო დროს უკრაინაში განვითარებულმა მოვლენებმა ცხადყო, რომ რუსეთი მაქსიმალურად შეეცდება, შეაჩეროს რეგიონის ქვეყნების (მათ შორის, საქართველო) კავშირების გაღრმავება ევროკავშირთან. ამ კონტექსტში ასევე საგულისხმოა რუსეთის სწრაფვა, თავად მიიღოს ლიბერალური სავიზო რეჟიმი ევროპასთან. 2013 წლის ოქტომბერში რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა, სერგეი ლავროვმა განაცხადა, რომ საბერძნეთის პრეზიდენტობის დროს, რუსეთი ელოდება ევროკავშირთან სავიზო დიალოგში თანამშრომლობის განახლებას. საბერძნეთმა უკვე გააჟღერა,

<sup>35</sup> კვლევა ევროპარლამენტის 2014 წლის არჩევნების შესახებ, ლონდონის ეკონომიკისა და ბიზნესის სკოლა, დეკემბერი, 2013, იხ. <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/12/03/the-2014-european-parliament-elections-will-see-populist-parties-make-gains-but-they-will-remain-a-battle-for-control-between-mainstream-parties/>

რომ ის აპირებს მოსკოვის და ბრიუსელის ურთიერთობების წინ წამოწევას და, შესაბამისად, ვიზების ფასილიტაციის პროცედურების გადრეწვას რუსი მოქალაქეებისთვის,<sup>36</sup> რაც ევროპაში ტურიზმის ინდუსტრიის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რამდენად რეალურია რუსეთსა და ევროკავშირს შორის უვიზო რეჟიმის შემოღება, რუსეთის პოლიტიკა რჩება ერთ-ერთ გამომწვევად საქართველოსთვის, განსაკუთრებით რუსეთის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობისათვის არალეგალურად განხორციელებული პასპორტიზაციის თვალსაზრისით.

ვიზების ლიბერალიზაცია, ისევე როგორც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება მოიაზრება, როგორც ოკუპირებული რეგიონების ეტაპობრივი რეინტეგრაციის ერთ-ერთი ელემენტი და არსებითია, იქ მცხოვრები მოსახლეობისთვის საქართველო წარმოადგენდეს ევროკავშირთან დაახლოებულ ქვეყანას, რომელიც იზიარებს დასავლურ ფასეულობებს და განხორციელებული რეფორმების ფონზე ევროკავშირი მზად იქნება, მასთან შემოიღოს უვიზო რეჟიმი.

ვილნიუსის სამიტის შემდგომი პერიოდი მნიშვნელოვან გამოწვევებთან არის დაკავშირებული საქართველოსთვის, განსაკუთრებით რეგიონში რუსეთის გააქტიურების ფონზე. ხელისუფლებას არ აქვს ჩამოყალიბებული, თუ როგორ უნდა გაუმკლავდეს რუსეთის მოსალოდნელ გააქტიურებას. აღნიშნული გამოწვევები კი შეამცირებს საქართველოს ხელისუფლების ლავირების შესაძლებლობას და აიძულებს მას, მიიღოს კონკრეტული გადაწყვეტილებები. ამიტომ არსებითია, ქვეყანაში სწორად მოხდეს ძალებისა და რესურსების მობილიზება საიმისოდ, რომ საქართველოს ევროპული არჩევანი დარჩეს ქვეყნის მთავარ პრიორიტეტად. მნიშვნელოვანია, ევროინტეგრაციის პროცესი გახდეს შეუქცევადი და არ მოხდეს მისი შეფერხება პოლიტიკური ამბიციების თუ დაპირისპირების ხარჯზე, რათა ქვეყანამ გაერთიანებული ძალებით და რესურსებით უზრუნველყოს პროცესის მდგრადობა.

## რეკომენდაციები:

- ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საჭიროა ისეთი მდგრადი ზომების და მექანიზმების შემუშავება, რომლებიც ხელს შეუწყობს ოკუპირებულ რეგიონებთან კავშირების გადრეწვას. საქართველოს მთავრობა უნდა იყოს პროაქტიური და უნდა შეიქმნას მეტი ბერკეტი მხარეებს შორის ინფორმაციის გაცვლისთვის. ამ თვალსაზრისით არსებითია სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა პროცესში. საჭიროა, მოხდეს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების პოპულარიზაცია და ამ საკითხზე ცნობიერების ამაღლება, ისევე, როგორც სოხუმის და ცხინვალის მხარეების აქტიური ინფორმირება კონკრეტული სარგებლის შესახებ.
- საქართველომ ასევე უნდა იზრუნოს იმაზე, რომ ევროკავშირმა აქტიურად გამოიყენოს დიპლომატიური მექანიზმები, რათა წარმოჩინდეს საქართველოს წარმატება და ის მიმზიდველი გახდეს სოხუმისა და ცხინვალისთვის. სამოქალაქო სექტორი ასევე აქტიურად უნდა ჩაერთოს იმ იდეების გენერირებაში და ინსტრუმენტების კვლევაში, რაც აღნიშნულ მექანიზმებში ამ რეგიონების ეტაპობრივ ჩართულობას შეუწყობს ხელს.
- ზემოთ ჩამოთვლილი ზომების შემუშავებისთვის აუცილებელია, პროცესი იყოს ღია და გამჭვირვალე, რათა სამოქალაქო სექტორსაც და ფართო საზოგადოებას ორივე მხრიდან ჰქონდეს ინფორმაციული წვდომა მიმდინარე მოვლენებზე. საჭიროა, საქართველოს მთავრობამ დროულად შეასრულოს აღებული ვალდებულებები და ევროინტეგრაციისკენ სვლა არ შეფერხდეს შიდა პოლიტიკის მიზეზით. სახელმწიფოს ნაბიჯები ევროინტეგრაციის მიმართულებით უნდა იყოს მდგრადი და სისტემური ხასიათის.

<sup>36</sup> Hurriy Daily News, „რუსეთი ელოდება ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლაზე მოლაპარაკებების განახლებას“, 30 ოქტომბერი, 2013, იხ. <http://www.hurriydailynews.com/russia-looks-forward-to-restart-talks-on-eu-visa-deal.aspx?pageID=238&nID=57123&NewsCatID=359>

ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის იდეა აქტუალურია ქართულ საზოგადოებაში, თუმცა ნაკლებად იმართება საჯარო განხილვები და დისკუსია თავად ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესზე და მასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე. პროცესის გაუმჭვირვალობის და საინფორმაციო კამპანიის არარსებობის გამო სამოქალაქო ცნობიერება ვიზების ლიბერალიზაციის დინამიკაზე ჯერ კიდევ დაბალია, რაც, ჩვენი აზრით, იწვევს მცდარ მოლოდინებს საზოგადოებაში. ასევე, საზოგადოებას არ აქვს გათვითცნობიერებული ის ვალდებულებები, რაც ქვეყანას აქვს აღებული და რომლის შესრულებაც უშუალო კავშირშია ვიზების ლიბერალიზაციის პროცესთან და ევროკავშირში უფრო ღრმა ახლო ინტეგრაციასთან.

პროცესის საჯარო ლეგიტიმურობის ნაკლებობა ყველაზე მკვეთრად შეიძლება აისახოს მიღებული კანონმდებლობისა თუ პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესში, რომელიც წარმოადგენს სამოქმედო გეგმის მეორე კომპონენტს. ამიტომ, საჭიროა, უკეთ განისაზღვროს პროცესში არსებული გამოწვევები და გააქტიურდეს სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობა, რათა ქვეყანამ დროულად შეძლოს მეორე ფაზაზე გადასვლა და მაქსიმალურად აცილებული იქნას ის დაბრკოლებები, რამაც შეიძლება შეანელოს თავად პროცესის დინამიკა.

ვიზების ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის დროულად შესრულება (ასევე, ასოცირების ხელშეკრულების დადგენილ ვადაში ხელმოწერა) მნიშვნელოვანი ფაქტორია ქვეყნის ევროინტეგრაციის გზაზე, განსაკუთრებით რეგიონში რუსეთის გააქტიურების ფონზე, რომელიც ყველა რესურსით შეეცდება, დააბრკოლოს რეგიონის ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს, ინსტიტუციური კავშირების გაღრმავება ევროკავშირთან, განსაკუთრებით უვიზო რეჟიმის და ეკონომიკური ინტეგრაციის თვალსაზრისით. შესაბამისად, საჭიროა მთავრობა იყოს პროაქტიური მოსალოდნელი გამოწვევების მიმართ, ძალთა სრული მობილიზებით მიიყვანოს ევროინტეგრაციის პროცესი დასახულ მიზნამდე და უზრუნველყოს რეფორმებისა და ევროპული პრინციპების დანერგვის მდგრადობა.



„საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი“

მცხეთის ქუჩა 19/21ა, 0179, თბილისი, საქართველო, ტელ/ფაქსი: +995 32 2 22 67 94

ელ. ფოსტა: [office@giss.org.ge](mailto:office@giss.org.ge); [t.kandelaki@giss.org.ge](mailto:t.kandelaki@giss.org.ge), ვებგვერდი: [www.giss.org.ge](http://www.giss.org.ge)