

საქართველოს 2021-2030 წლების მიგრაციის სტრატეგია

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია

2020 წ.

სარჩევი

შემოკლებები	3
შესავალი	4
სიტუაციის მიმოხილვა.....	6
სტრატეგიის გრძელვადიანი ხედვა	9
სტრატეგიის სამიზნე ჯგუფები	10
სტრატეგიის შემუშავების მეთოდოლოგია.....	10
სექტორული პრიორიტეტები.....	13
1. მიგრაციის მართვის გაუმჯობესება	14
სიტუაციის ანალიზი:	14
მიზანი:	21
ამოცანები:.....	21
2. ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობა.....	22
სიტუაციის ანალიზი:	22
მიზანი:	31
ამოცანები:.....	31
3. არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა.....	32
სიტუაციის ანალიზი:	32
მიზანი:	40
ამოცანები:.....	40
4. დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაცია	41
სიტუაციის ანალიზი:	41
მიზანი:	43
ამოცანები:.....	43
5. დიასპორის ჩართულობა ქვეყნის განვითარებაში.....	44
სიტუაციის ანალიზი:	44
მიზანი:	46
ამოცანები:.....	46
6. თავშესაფრის სისტემის განვითარება	47
სიტუაციის ანალიზი:	47
მიზანი:	48
ამოცანები:.....	48

7. უცხოელთა ინტეგრაცია.....	49
სიტუაციის ანალიზი:	49
მიზანი:	51
ამოცანები:.....	51
სტრატეგიის განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება	52
განხორციელება	52
მონიტორინგი	53
შეფასება	54

შემოკლებები

<u>ასოცირების შეთანხმება</u>	ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება
<u>გაერო</u>	გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
<u>განათლების სამინისტრო</u>	საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო
<u>ევროსტატი</u>	ევროკავშირის სტატისტიკური ოფისი
<u>ეკონომიკის სამინისტრო</u>	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
<u>მეას</u>	მიგრაციის მონაცემთა ერთიანი ანალიტიკური სისტემა
<u>მსსკ/კომისია</u>	საქართველოს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია
<u>მსსკ-ის/კომისიის სამდივნო</u>	საქართველოს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნო/საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს სტრუქტურული ერთეული
<u>საქსტატი</u>	საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
<u>სსგს</u>	საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო
<u>სსიპ</u>	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
<u>ტრეფიკინგის საბჭო</u>	ადამიანთ ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განმახორციელებელი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო
<u>შრომის სამინისტრო</u>	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო
<u>შსს</u>	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო
<u>COVID-19</u>	კორონავირუსული დაავადება - 19
<u>EMN</u>	მიგრაციის ევროპული ქსელი (ევროკომისია)
<u>EURAXESS</u>	ევროპული ინიციატივა, რომელიც მკვლევარებისთვის უზრუნველყოფს კვლევითი კარიერის გაგრძელებაზე წვდომას ევროპაში
<u>EUROPOL</u>	ევროკავშირის სამართალდაცვით სფეროში თანამშრომლობის სააგენტო
<u>EUROJUST</u>	ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის სააგენტო
<u>FRONTEX</u>	საზღვრისა და სანაპირო დაცვის ევროპული სააგენტო
<u>GIZ</u>	გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება
<u>ICMPD</u>	მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრი
<u>IOM</u>	მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია
<u>UN DESA</u>	გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საკითხების დეპარტამენტი
<u>UNHCR</u>	გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი
<u>VLAP/ ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა</u>	[ევროკავშირთან] სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა

შესავალი

საქართველოში მიგრაციის მართვის სისტემის განვითარებას მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცა ევროკავშირთან დაახლოების პროცესის დაჩქარებამ.¹ აღნიშნულ პერიოდში მართვის სისტემის ჩამოყალიბების, გაუმჯობესების და ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით შემუშავდა 2013-2015 და 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიები². ასევე, ჩამოყალიბდა (2010 წ.) მართვის კორპორაციული მოწყობის ორგანო – მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, რომელმაც სფეროსთან დაკავშირებული ყველა მნიშვნელოვანი მონაწილე გააერთიანა და ქმედება საერთო სამთავრობო მიდგომაზე დააფუძნა. ასეთ პლატფორმაზე დაყრდნობით შესაძლებელი გახდა მიგრაციის მართვაში ჩართულ დარგობრივ უწყებებში ურთიერთთან დაკავშირებული მიგრაციის ძირითადი თემატური მიმართულებების გაერთიანება, რამაც განაპირობა, ერთი მხრივ, ამ უწყებების პროფილურად და სტრუქტურულად გამსხვილება და განვითარება, ხოლო, მეორე მხრივ, მათი თანაზიარი ვალდებულებების პრინციპზე დაფუძნებული კავშირების მიხედვით კომისიის ფარგლებში დაჯგუფება.

2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიაში გათვალისწინებული იყო ადრეული სტრატეგიების განხორციელების შედეგად დაგროვილი გამოცდილება და ის ახალი რეალობა, რომელიც 2015 წლის მდგომარეობით, „ასოცირების შეთანხმებამ“ და „ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმამ“ შექმნეს. ამრიგად, სტრატეგიამ მოამზადა საფუძველი, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელი გახდა მომდევნო წლების სტრატეგიული მიზნების განსაზღვრა და შესაბამისი ამოცანების ფორმირება „მიგრაციის და განვითარების“ პრიზმაში, რაც უკანასკნელი ათწლეულის განვითარების ეროვნულ პოლიტიკასთან თუ ადგილობრივ სტრატეგიებთან დაკავშირებული, გრძელვადიან სარგებელზე გათვლილი მიდგომაა. სტრატეგიის განხორციელების პერიოდში როგორც ადგილობრივად, ისე რეგიონულად და გლობალურად, მიგრაციის სფეროში მომხდარი ძვრების და მათთან დაკავშირებული ცვლილებების კვალდაკვალ, წარმოიშვა ახალი გამოწვევებიც. ამიტომაც 2021-2030 წწ. მიგრაციის სტრატეგიის მიზანია, მოერგოს ახალ რეალობას და გააგრძელოს თანამედროვე გამოწვევებთან გამკლავება.

არსებული გამოცდილების და სტრატეგიის გრძელვადიანი ბუნების გათვალისწინებით, მისი ამოცანები უფრო ზოგადი ხასიათისაა. სამაგიეროდ, კონკრეტული ქმედებები აქტივობების დონეზე განისაზღვრება სამოქმედო გეგმებში. ეს, ერთი მხრივ, გამორიცხავს ამოცანების შესრულებისას ღონისძიებების დუბლირებას, ხოლო, მეორე მხრივ, მარტივად მიუსადაგებს ამ აქტივობებს შესაბამის ამოცანებს და უზრუნველყოფს მყარ, ლოგიკურ ურთიერთკავშირს. ამასვე ხელს უწყობს მიგრაციის სფეროში ან/და ამ სფეროსთან დაკავშირებული უწყებების დარგობრივი სტრატეგიების არსებობა, მათი გამართული მუშაობა და კავშირი სექტორულ სტრატეგიასთან. ეს, თავის მხრივ, აფართოებს მოქმედების არეალს და განხორციელების მექანიზმზე (ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმაზე) ფოკუსირების შედეგად უზრუნველყოფს იმპლემენტაციის პროცესის მოქნილობას და მეტ ეფექტიანობას. შესაბამისად, ასეთი სტრატეგია აყალიბებს ქვეყნის გრძელვადიან ხედვას მიგრაციის სფეროს მთავარ

¹ „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა“ - 2003 წ.; „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივა“ და „პარტნიორობა მობილობისთვის“ - 2009 წ.; „ვიზების გაცემის პროცედურის გამარტივებისა“ და „რეადმისიის“ შესახებ შეთანხმებები - 2010 წ.; „სავიზო დიალოგი“ - 2012 წ.; „ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა“ - 2013-15 წწ.; „ასოცირების შეთანხმება“ - 2014 წ.; უვიზო მიმოსვლა და VLAP-ის გრძელვადიანი დავალებების განხორციელება - 2017 წ. და შემდგომ.

² http://migration.commission.ge/index.php?article_id=216&clang=0 (ნანახია: 08.12.2020).

მიმართულებებზე და ამავედროულად უფრო მეტ მოთხოვნას უყენებს განხორციელების პროცესს, მის მექანიზმსა და მასში ჩართულ უწყებებს.

მიდგომის ასეთ პრინციპს განაპირობებს ევროკავშირთან დაახლოების პროცესის ის გარემოებაც, რომლის მიხედვითაც, ქვეყანამ უნდა შექმნას მართვის იმგვარი მოქნილი და ძლიერი მექანიზმები, რომლებიც, ერთი მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში განსაზღვრავენ განსახორციელებელ საქმიანობას, ხოლო, მეორე მხრივ, რეალურ დროში, ავტონომიურ რეჟიმში წარმართავენ ქმედებას და შეინარჩუნებენ მაღალ ხარისხსა და დინამიკას.

სტრატეგიის მიზნები და სექტორული პრიორიტეტები განისაზღვრა რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებული და ერთმანეთზე დამოკიდებული – ადგილობრივი, რეგიონული და გლობალური - განზომილებით. ადგილობრივი განზომილება ეფუძნება ქვეყნის ეროვნულ და მისგან მომდინარე უწყებათა პროფილურ ინტერესებს, რაც, ასევე, რეგიონული (მაგ.: ევროპა/ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებითა და VLAP-ის გრძელვადიანი ამოცანებით) ან/და მისი გავლით გლობალური (მაგ.: გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების დღის წესრიგი³) სფეროებიდანაც მომდინარეობს. ამგვარად, სტრატეგიაში „მიგრაციის და განვითარების“ საერთო თაღქვეშ თავს იყრის ყველა ის მიმართულება, რომელიც სამივე განზომილებას აქვს, თუმცა განხილულია ეროვნული საჭიროებების, ინტერესებისა და სპეციფიკის გათვალისწინებით.

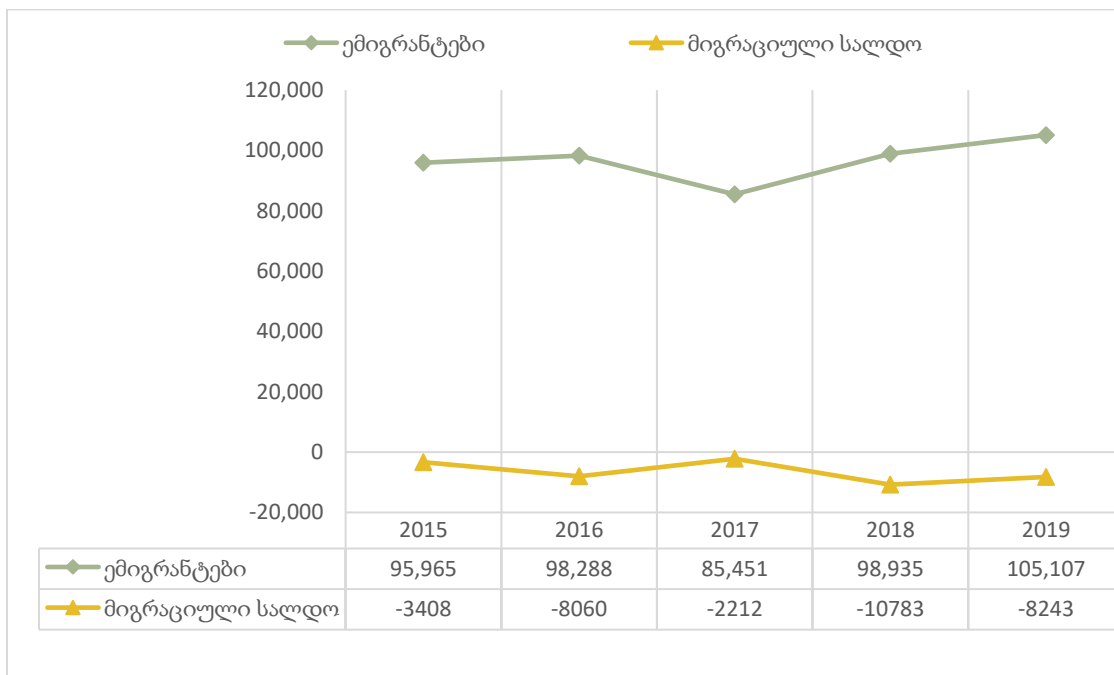
ზემოაღნიშნული პრინციპებით შექმნილი და ამოქმედებული სტრატეგიის უმთავრესი მიზანია – განსაზღვროს სფეროში ქვეყნის კონკრეტული ინტერესები, მოარგოს მათ „მიგრაციის და განვითარების“ პოლიტიკა და წარმატებულ საერთაშორისო პრაქტიკასთან კორელაციის გზით განავითაროს საკუთარი სისტემა, რათა უპასუხოს თანამედროვე საზოგადოებრიობის წინაშე მდგარ გამოწვევებს.

³ „გაეროს მდგრადი განვითარების დღის წესრიგის“ მე-10 მიზნის 10.7 ამოცანა - „ადამიანთა მოწესრიგებული, უსაფრთხო, ლეგალური და პასუხისმგებლური მიგრაციის და მობილობის ხელშეწყობა, მათ შორის, კარგად დაგეგმილი და მართული მიგრაციის პოლიტიკის განხორციელების მეშვეობით“.
<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg10> (ნანახია: 08.12.2020).

სიტუაციის მიმოხილვა

საქართველოში, ისევე როგორც მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში, ემიგრაციის და იმიგრაციის გამომწვევი ფაქტორები კომპლექსურია და დაკავშირებულია როგორც ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ცვლილებებთან, ისე ადამიანების ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებებთან. საქართველოს უახლეს ისტორიაში იყო პერიოდი, როდესაც ემიგრაცია, ძირითადად, ქვეყანაში არსებული არასტაბილური სიტუაციით და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გარემოებებით (მაგ.: სამოქალაქო ომი, შეიარაღებული კონფლიქტები) იყო გამოწვეული. თუმცა მოგვიანებით ემიგრაციული ნაკადების ზრდაში უფრო მნიშვნელოვანი როლი ეკონომიკურმა და სოციალურმა ფაქტორებმა ითამაშეს. ემიგრაციის სხვა ხელშემწყობ ფაქტორებს შორის არანაკლებ მნიშვნელოვანია ემიგრანტთა ქსელები საზღვარგარეთ და განვითარებულ ქვეყნებში განათლების მიღების უკეთესი შესაძლებლობები.

საქსტატის მონაცემებით, 2019 წელს 105,107 ემიგრანტი⁴ გავიდა საქართველოდან, ხოლო მიგრაციული სალდო წინა წლების მსგავსად კვლავ უარყოფითი იყო და -8,243 შეადგინა.

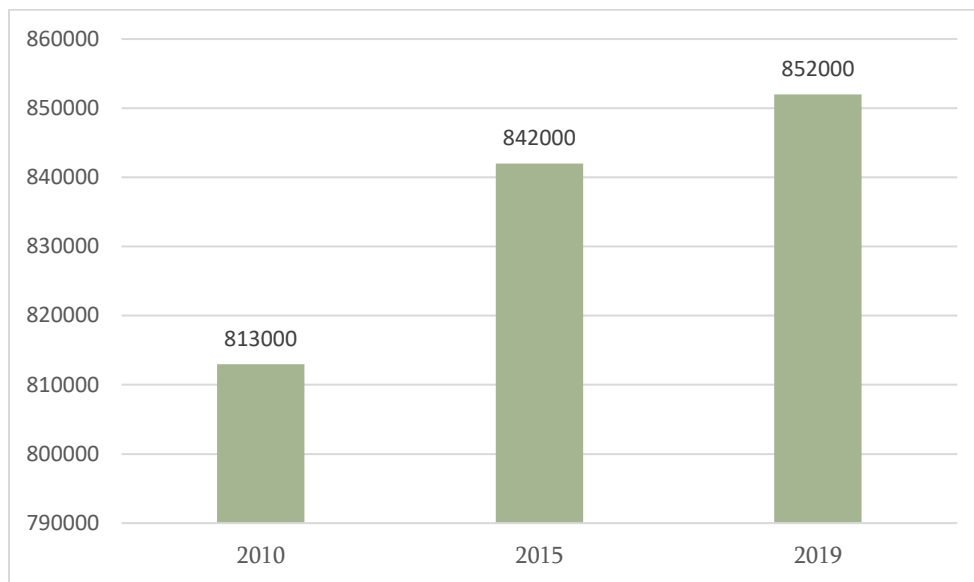


წყარო: საქსტატი

ქვეყანაში ემიგრაციის აღრიცხვის მექანიზმების გაუმჯობესებამდე, საზღვარგარეთ მყოფ ქართველ ემიგრანტთა საერთო რაოდენობის (ე.წ. *Migrant Stock*) შესახებ გარკვეულ, მაგრამ არასრულყოფილ სურათს იძლევა გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საკითხების დეპარტამენტის (UN DESA) შეფასებები, რომლებიც **ემიგრანტებს საზღვარგარეთ დაბადებული მოსახლეობის კატეგორიის მიხედვით ითვლის**. გაეროს შეფასებებით, 2019 წელს

⁴ საქსტატის მეთოდოლოგიის მიხედვით ემიგრანტად და იმიგრანტად ითვლება ნებისმიერი პირი, მოქალაქეობრივი კუთვნილების მიუხედავად. მეთოდოლოგიის დეტალური აღწერა წარმოდგენილია მოცემულ ბმულზე: https://www.geostat.ge/media/30434/0902_200320_GE.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

საქართველოში დაბადებული და საზღვარგარეთ მცხოვრები მიგრანტების რაოდენობა 852,000-მდე გაიზარდა, აქედან 51% ქალია, 49% - კაცი⁵.



წყარო: UN DESA

ემიგრაციის ზრდასთან ერთად, მატულობს საზღვარგარეთიდან ფულადი გზავნილების მოცულობაც⁶, რაც, სხვადასხვა კვლევის მიხედვით, ემიგრანტთა ოჯახების დიდი ნაწილისთვის მნიშვნელოვან საარსებო წყაროს წარმოადგენს⁷ და, ამავდროულად, ადამიანური კაპიტალის განვითარებაშიც დიდი წვლილი შეაქვს (ფულადი გზავნილები უმეტესწილად ჯანდაცვასა და განათლებას ხმარდება)⁸.

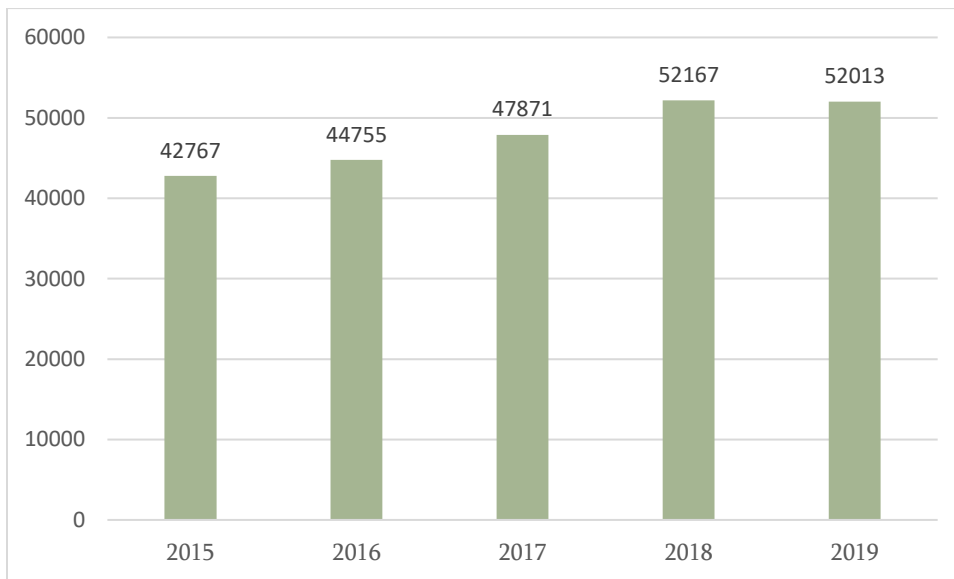
გაზრდილ ემიგრაციასთან ერთად, ბოლო წლებში შესამჩნევი გახდა ემიგრანტთა დაბრუნების მზარდი ტენდენცია⁹, რომელიც იძულებით დაბრუნების ელემენტებთან ერთად, ხასიათდება ნებაყოფლობითი დაბრუნების ხშირი შემთხვევებითაც. დაბრუნების პარალელურად ბოლო წლებში იზრდება და, სავარაუდოდ, მომავალშიც მოიმატებს დაბრუნებულთა სარეინტეგრაციო სერვისებზე მოთხოვნა, რაც გამოიწვევს შესაბამისი პროგრამების გაფართოების საჭიროებას და სერვისების დახვეწას, რათა დაბრუნების პროცესი უფრო მდგრადი და შეუქცევადი იყოს.

საერთაშორისო მობილობის გაზრდილი შესაძლებლობებისა და მიგრაციის მამოძრავებელი ფაქტორების გათვალისწინებით, ემიგრაციული ნაკადების შემცირება სტრატეგიის მოქმედების პერიოდში ნაკლებად სავარაუდოა. სათანადოდ, მომავალში მნიშვნელოვანი იქნება ამ ნაკადების უსაფრთხო და ლეგალურ ჩარჩოებში მოქცევა და დროებითი/ცირკულარული მიგრაციის პოლიტიკის ფარგლებში ქვეყანაში დაბრუნების ხელშეწყობა და ამით დაბრუნებულ მიგრანტთა პოტენციალის ქვეყნის განვითარებისკენ

⁵ <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (ნანახია: 08.12.2020).
⁶ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“. მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).
⁷ იქვე.
⁸ „მოკლე ფორმატის მიგრაციის პროფილი - ფულადი გზავნილები“. მსსკ. 2016 წ. http://migration.commission.ge/files/geo_1_.pdf (ნანახია: 08.12.2020).
⁹ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“. მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

მიმართვა, ასევე, საზღვარგარეთ მცხოვრებ მრავალრიცხოვან ქართულ დიასპორასთან კავშირების გაძლიერება და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში ჩართვა.

უკანასკნელ წლებში საქართველოში გაიზარდა იმიგრაციაც. 2019 წლის 31 დეკემბრის მონაცემებით, 52,000-ზე მეტი უცხო ქვეყნის მოქალაქე ფლობდა მოქმედ ბინადრობის მოწმობას საქართველოში.



წყარო: სსგს

არსებული საიმიგრაციო პოლიტიკის, უცხოელი სტუდენტებისათვის მიმზიდველი საგანმანათლებლო სივრცის, ბიზნესის წარმოების სიმარტივის და გაზრდილი საერთაშორისო მობილობის გამო მოსალოდნელია, რომ ეს ტენდენცია გრძელვადიან პერსპექტივაშიც შენარჩუნდება, რადგან იმიგრანტთა ძირითადი ჯგუფები, უპირატესად, სასწავლებლად, დროებით სამუშაოდ ან ბიზნესის საწარმოებლად ჩამოდიან საქართველოში. იმიგრანტთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად, იზრდება მათ მიერ შეტანილი წვლილი როგორც ქართულ ეკონომიკაში, ისე საგანმანათლებლო დაწესებულებების განვითარებასა თუ ბიზნესსექტორის ბრუნვის მოცულობაში¹⁰. შესაბამისად, ქვეყნის ინტერესების და საჭიროებების გათვალისწინებით, ამ პოტენციალის ასათვისებლად და სწორად სამართავად მნიშვნელოვანია ამ სეგმენტზე განსაზღვრული პრაგმატული პოლიტიკა და შესაბამისი პროგრამების დანერგვა.

ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ მიგრაციას, რთულ გამოწვევებთან ერთად, აქვს შესაძლებლობათა დიდი პოტენციალი, რომელიც სრულყოფილად უნდა იქნეს ათვისებული და ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე - მისი განვითარებისკენ მიმართული. მიგრაციის სტრატეგიის მომავალი ათწლიანი ხედვაც სწორედ ამ პრინციპზეა დაფუძნებული.

¹⁰ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“. მსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

სტრატეგიის გრძელვადიანი ხედვა

მიგრაციის უარყოფითი შედეგების შემცირება, დადებითი ეფექტის გაზრდა და მისი გამოყენება ქვეყნის განვითარებისთვის

სტრატეგიის გრძელვადიანი ხედვა ეფუძნება „მიგრაციის და განვითარების“ პრინციპს, რომელიც თანამედროვე სამყაროში პროგრესულ მიდგომად მიიჩნევა და ემსახურება მიგრაციის უარყოფითი¹¹ შედეგების მინიმუმამდე შემცირებას და დადებითი¹² ეფექტის გაზრდას, რაც მაქსიმალურად უნდა იქნეს გამოყენებული ქვეყნის განვითარებისთვის. შესაბამისად, პრინციპი „მიგრაცია და განვითარება“ არ ატარებს აქსიომურ ხასიათს, არის ფართო გაგების და გულისხმობს ყველა იმ მიმართულების კოორდინირებულ, სწორ და პრაგმატულ ორკესტრირებას, რომელიც ქვეყნის განვითარებას უწყობს ხელს. ასეთი პრინციპი ითვალისწინებს მიგრაციის პოლიტიკის შემუშავებასა და მართვაში ჩართული ყველა უწყების და მათი დარგობრივი სფეროების ურთიერთდაკავშირებულ ქმედებას, ორიენტირებულს ქვეყნის განვითარებაზე¹³. ერთი შეხედვით ერთმანეთისგან განსხვავებული მიმართულებების საერთო ჯგუფში ჩაბმის გარეშე შეუძლებელი იქნება მთლიანობაში მიგრაციის სფეროს ეფექტური მართვა. მაგალითისთვის: საზღვრის ინტეგრირებულ მართვაზე, საკონსულო საქმიანობაზე, ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლასა და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე პასუხისმგებელი უწყებების კოორდინირებული ქმედება თანმიმდევრულად უზრუნველყოფს უსაფრთხო და ლეგალურ მიგრაციას, არალეგალური მიგრაციის პრევენციას, ქვეყნიდან ინტელექტის გადინების შემცირებას, მისი შენარჩუნების ან/და მიღების წახალისებას, დროებით დასაქმებას, ცოდნის გადაცემას და დემოგრაფიული სიტუაციის კონტროლს. ამრიგად, „მიგრაცია და განვითარება“ მოიაზრებს უკლებლივ ყველა თემატური მიმართულების, საერთო ხედვის და მიზნის არსებობას და უწყებათაშორის კოორდინირებულ თანამშრომლობას ამ მიზნების მისაღწევად.

¹¹მაგ.: მაღალკვალიფიციური მოქალაქეების და მათთან ერთად ე.წ. ინტელექტის გადინება და/ან საკუთარი პოტენციალის და უნარების სრულად ვერ გამოყენება; მოსახლეობის შემცირება, განსაკუთრებით შრომისუნარიანი და რეპროდუქტიული ასაკის; არალეგალური მიგრაცია, რომელიც სხვათა შორის მნიშვნელოვანი რისკის ქვეშ აყენებს არალეგალურად მყოფ პირთა უფლებების დაცვის შესაძლებლობას, განსაკუთრებით ქალების და მოწყვლადი ჯგუფების შემთხვევაში; რთული ფსიქო-სოციალური მდგომარეობა ემიგრანტთა ოჯახებში და ა.შ.

¹²მაგ.: ლეგალური მიგრაცია; მიგრანტთა ფულადი გზავნილების სწორი მართვით წარმოშობის ქვეყნებში სიღარიბის შემცირება, ბიზნესის განვითარება, ასევე განათლებასა და ჯანდაცვაზე წვდომა; დაბრუნებული მიგრანტების მიერ განვითარებულ ქვეყნებში მიღებული ცოდნისა და უნარების საკუთარ ქვეყანაში გამოყენება; აგრეთვე თანამედროვე ტექნოლოგიების, ღირებულებების, იდეების და ინოვაციების ჩამოტანა; დიასპორის ჩართულობა ქვეყნის განვითარებაში (ინვესტიციები, ვაჭრობის და მეწარმეობის განვითარება, ქვეყნის პოპულარიზაცია ტურისტების მოსაზიდად); იმიგრანტების პოტენციალის გამოყენება და სხვა.

¹³მოიაზრება ფართო გაგებით და ეკონომიკურთან ერთად გულისხმობს სოციალურ, კულტურულ, ტექნოლოგიურ, ინსტიტუციურ და ადამიანური კაპიტალის განვითარებას.

სტრატეგიის სამიზნე ჯგუფები

- საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი საქართველოს მოქალაქეები;
- ემიგრაციაში მყოფი საქართველოს მოქალაქეები და დიასპორის წარმომადგენლები;
- საქართველოში დაბრუნებული მიგრანტები (განსაკუთრებული აქცენტით მიგრანტ ქალებზე);
- საქართველოში საერთაშორისო დაცვის მქონე და თავშესაფრის მაძიებელი პირები;
- საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირები;
- საქართველოში სხვადასხვა სამართლებრივი სტატუსით მცხოვრები უცხოელები.

სტრატეგიის შემუშავების მეთოდოლოგია

საქართველოს 2021-2030 წლების მიგრაციის სტრატეგიის შემუშავება დაიწყო კონცეფციის მომზადებით, რომელიც მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის მიერ პარტნიორი საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით დამტკიცდა¹⁴. კომისიის მიერვე მიღებულ იქნა „მიგრაციის ლაბორატორიის“ ფარგლებში სტრატეგიის შემუშავებაზე პასუხისმგებელი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნის/განახლების გადაწყვეტილება. სამუშაო ჯგუფს დაკომპლექტებისთანავე¹⁵ საგანგებოდ ჩაუტარდა საჯარო პოლიტიკის ანალიზის, დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სატრენინგო კურსი, რომელიც ფოკუსირებული იყო იმ ახალ რეგულაციებზე, რითაც 2020 წლის 1 იანვრიდან განისაზღვრა საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ერთიანი პროცედურები, მეთოდოლოგია და სტანდარტები¹⁶. მიგრაციის სტრატეგიის შემუშავების (პოლიტიკის დაგეგმვის) სრული ციკლი წარიმართა ზემოხსენებული რეგულაციების და შესაბამისი სახელმძღვანელოს რეკომენდაციების გათვალისწინებით. დოკუმენტზე მუშაობის პროცესში ასევე გამოყენებულ იქნა წინა (2016-2020 წწ.) მიგრაციის სტრატეგიის მომზადების შემდეგ მომავალ სტრატეგიაზე მუშაობის გაადვილების მიზნით შედგენილი (2016 წ.) გზამკვლევი.

საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების ყოველწლიურ (2020 წ.) გეგმაში ასახვის შემდგომ დაიწყო სტრატეგიის შემუშავების აქტიური ფაზა. განისაზღვრა სტრატეგიის მომზადების დროში გაწერილი სამუშაო გეგმა და პროცესის მაკოორდინირებელი ორგანო მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნოს სახით. სტრატეგიაზე მუშაობისას მთავარ პრინციპად აღებული იყო მიდგომა, რომლის თანახმადაც, **სტრატეგია უნდა იყოს პრაქტიკული დოკუმენტი, რომელიც, პირველ რიგში, არსებული რესურსებიდან და**

¹⁴ მსსკ-ის 25-ე სხდომა (29.11.2019 წ.).

¹⁵ სამუშაო ჯგუფი პირველ ეტაპზე შედგებოდა მსსკ-ის წევრი ცხრა უწყების წარმომადგენლებისგან. მეორე, დამასრულებელ ეტაპზე მას შეუერთდნენ კომისიის პარტნიორი ორგანიზაციები.

¹⁶ წარმოადგენს საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას, რომელიც ევროკავშირის საჯარო მმართველობის მოდელს ეყრდნობა.

რეალობიდან გამომდინარე განსაზღვრავს სამომავლო მიზნებს და სამუშაო ჯგუფში ჩართული ყველა მხარის თანამონაწილეობით და პასუხისმგებლობის განაწილებით შეიძლება შეიქმნას.

სიტუაციის (პრობლემების) ანალიზზე მუშაობა ინდივიდუალურად წარიმართა სამუშაო ჯგუფის წევრი თითოეული უწყების დარგობრივი მიმართულებების მიხედვით. ანალიტიკური და შემოქმედებითი პროცესის ხელშეწყობის მიზნით, 2020 წლის დასაწყისში კომისიის სამდივნოს მიერ შეიქმნა სპეციალური ელექტრონული პლატფორმა, რომელსაც მიუერთდა სამუშაო ჯგუფის წევრი ყველა უწყება. პლატფორმაზე ასევე განთავსდა დოკუმენტების კატალოგი, რომელშიც თემატური მიმართულებების მიხედვით გაერთიანდა მიგრაციის საკითხებზე ბოლო წლებში მომზადებული ანალიტიკური მასალები და მიგრაციის მომიჯნავე სფეროების მოქმედი პოლიტიკის დოკუმენტები. სამუშაო ჯგუფის გადაწყვეტილებით, სიტუაციის (პრობლემების) ანალიზის და საკუთარი ხედვის წარმოდგენა, ასევე, ეთხოვათ მიგრაციის სფეროში მომუშავე და საექსპერტო ცოდნის მქონე მსსკ-ის პარტნიორ საერთაშორისო ორგანიზაციებს¹⁷, მათი პროფილური საქმიანობების მიხედვით. ხსენებული ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი მასალა გამოყენებულ იქნა სიტუაციის ანალიზზე მუშაობისას. სტრატეგიის შემუშავებისას ეროვნულ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ჩარჩოსთან ერთად გათვალისწინებული იყო მიგრაციის მომიჯნავე სფეროების მოქმედი სტრატეგიები, კონცეფციები და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებული ვალდებულებები. ამასთანავე, საერთაშორისო წარმატებული პრაქტიკის დანერგვის მიზნით, უმნიშვნელოვანესი საბაზისო პლატფორმა შექმნა ევროკავშირის იმ რეკომენდაციებმა, რაც მისი ცალკეული წევრი ქვეყნების სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების გამოცდილებიდან მომდინარეობს და გამოყენებული იქნა ჯერ კიდევ 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის შემუშავებისას.

სიტუაციის ანალიზის ეტაპზე გამოვლენილი მიგნებების განხილვის და სტრატეგიის ლოგიკური ჩარჩოს ყველა კომპონენტის შედგენის მიზნით, თავდაპირველად იგეგმებოდა სამუშაო ჯგუფის ინტენსიური სამუშაო შეხვედრები (ე.წ. „ვორქშოპები“). თუმცა ქვეყანაში COVID-19-ის პანდემიის და მისგან გამოწვეული საზოგადოებრივი შეკრებების შეზღუდვის, ხოლო მოგვიანებით საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების გამო, პირისპირ სამუშაო შეხვედრები სრულად გაუქმდა. მიუხედავად ამისა, სამუშაო პროცესი არ შეჩერებულა, მან მთლიანად გადაინაცვლა დისტანციურ რეჟიმში და დაეფუძნა იმ ელექტრონულ პლატფორმას, რომელიც კომისიის სამდივნოს მიერ შეიქმნა (2019 წ.) სტრატეგიის შესამუშავებლად. სიტუაციის ანალიზისას გამოკვეთილი სექტორული პრიორიტეტების მიხედვით, სამდივნოს მიერ მომზადდა ლოგიკური ჩარჩოს ფორმები და აიტვირთა მსსკ-ის ელექტრონულ პლატფორმაზე, სადაც სახელმწიფო უწყებების მიერ ავტონომიურ რეჟიმში, თუმცა სამდივნოსთან მჭიდრო კოორდინაციით, მიმდინარეობდა ლოგიკური ჩარჩოს შედგენა პრობლემების ხის მეთოდის გამოყენებით. სტრატეგიის ხედვის, მიზნების, ამოცანების და შესაბამისი ინდიკატორების განხილვის და შეჯერების მიზნით, უწყებებთან გაიმართა 30-ზე მეტი დისტანციური შეხვედრა აუდიო-ვიზუალური კომუნიკაციის სხვადასხვა ელექტრონული საშუალების გამოყენებით. ამავდროულად მსსკ-ის ელექტრონულ პორტალზე პერმანენტულად მიმდინარეობდა დოკუმენტების ონლაინ რეჟიმში რედაქტირება და უწყებებს შორის მოსაზრებების ურთიერთგაცვლა. ამავე პორტალის მეშვეობით ლოგიკური

¹⁷ შესაბამისი დოკუმენტები მიღებული იქნა სამი ორგანიზაციისგან [IOM, ICMPD, UNHCR].

ჩარჩო განხილულ იქნა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტთან, რომლის რეკომენდაციები აისახა დოკუმენტში.

ლოგიკურ ჩარჩოზე მუშაობის დასრულების შემდეგ სტრატეგიის ავტორი კომისიის წევრი უწყებების მიერ ჩამოყალიბდა პოლიტიკის დოკუმენტის სტრატეგიული ნაწილის ტექსტი და მიგრაციის სტრატეგიის პროექტი წარედგინა სფეროში მოქმედ პარტნიორ საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ასევე, სახალხო დამცველის აპარატს, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ადამიანის უფლებათა დაცვის სამდივნოს (მათ შორის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მრჩეველს ადამიანის უფლებების და გენდერული თანასწორობის საკითხებში) და აკადემიური სექტორის წარმომადგენლებს. მიღებული რეკომენდაციები ავტორებთან ერთად დეტალურად იქნა განხილული პროფილური უწყებების მიერ მსსკ-ის მიგრაციის ლაბორატორიის ფარგლებში და მათი გარკვეული ნაწილი სხვადასხვა ფორმით ასახულია სტრატეგიასა და ლოგიკურ ჩარჩოში. საჯარო კონსულტაციების ფარგლებში მიღებული მოსაზრებებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია საჯარო კონსულტაციების შემაჯამებელ ანგარიშში (დანართი №2).

სექტორული პრიორიტეტები

მიგრაცია თავისი არსით მრავალგანზომილებიანი ფენომენია და მოიცავს საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს. როგორც სტრატეგიის შესავალშია აღნიშნული, სექტორული პრიორიტეტები (ე.წ. „ქოლგა მიმართულებები“) და მათგან გამომდინარე მიზნები განისაზღვრა რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებული და ერთმანეთზე დამოკიდებული – ადგილობრივი, რეგიონული და გლობალური - განზომილებით. ამგვარად, სტრატეგიაში „მიგრაციის და განვითარების“ საერთო თაღქვეშ თავმოყრილია ყველა ის სექტორული მიმართულება, რომელიც სამივე განზომილებას აქვს, თუმცა ქვეყნის საჭიროებების, ეროვნული ინტერესებისა და ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებითაა წარმოდგენილი.

არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით და თემათა აქტუალობიდან გამომდინარე, ახალი სტრატეგიის სექტორული პრიორიტეტები (მიგრაციის მართვის გაუმჯობესება, ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობა და არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა, დაბრუნებულთა რეინტეგრაცია, დიასპორის ჩართულობა, თავშესაფრის სისტემა და ინტეგრაცია) მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება მისი წინამორბედი - 2016-2020 წწ. მიგრაციის სტრატეგიისგან, რომლის თემატური მიმართულებები ასევე ზემოხსენებული სამი განზომილების ჭრილში იყო შემუშავებული. საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის განხორციელების პროცესზე დაკვირვებით და შეფასების შედეგებზე დაყრდნობით, აგრეთვე სტრატეგიის თემატურ მიმართულებებს შორის ლოგიკური კავშირების გაუმჯობესების მიზნით, გადაწყდა, რომ საერთაშორისო თანამშრომლობა და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება ახალ სტრატეგიაში ცალკე თავად აღარ იქნება წარმოდგენილი, არამედ ამ მიმართულებით არსებული ამოცანები თემატურად გადანაწილდება ხსენებულ შვიდ სექტორულ პრიორიტეტში. ასევე, წინამორბედისგან განსხვავებით, „მიგრაციის და განვითარების“ თავი გახდა ახალი სტრატეგიის ე.წ. „ქოლგა თემა“ და ერთ, კერძო თავში განხილვის ნაცვლად, იგი განივრცო და მის პრიზმაში მოხდა დოკუმენტის ყველა მიმართულების ინდივიდუალური განხილვა.

სექტორული პრიორიტეტები ასევე განხილულ იქნა ადამიანის უფლებათა დაცვის და, განსაკუთრებით, გენდერულ ჭრილში, რის საფუძველზეც, მიგრანტი ქალების/გოგონების და მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების უკეთ დაკმაყოფილების მიზნით, შესაბამისი აქცენტები აისახა სტრატეგიაში.

1. მიგრაციის მართვის გაუმჯობესება

სიტუაციის ანალიზი:

საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია საერთო სამთავრობო მიდგომაზე დაფუძნებული მიგრაციის მართვის მექანიზმების განვითარების კუთხით, რაც ეროვნულ დონეზე სფეროს თანმიმდევრული პოლიტიკის შექმნაში გამოიხატა. მიგრაციის სფეროში საქართველოს მთავრობის ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრისა და მიგრაციული პროცესების მართვის გაუმჯობესების მიზნით, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის¹⁸ საქმიანობამ საფუძველი დაუდო ამ სფეროში ერთიანი და ცენტრალიზებული სტრატეგიული მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას ქვეყანაში, რითაც, სხვათა შორის, მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ევროკავშირთან ინტეგრაციის საქმეში¹⁹. კომისიის განვითარებას იმთავითვე მხარს უჭერდა ამ სფეროში რეფორმების გატარებით დაინტერესებული ევროკავშირი. პირველ (საწყის) ფაზაში ევროკავშირთან თანამშრომლობით მომზადდა მიგრაციის მართვის ეროვნული სისტემის ერთიანი სტრუქტურის მყარი საფუძველი (შეიქმნა კომისია, 2013-2015 წლების მიგრაციის სტრატეგია, მართვის ჯაჭვის სხვადასხვა რგოლი და ინსტიტუტი); ამ საფუძველზე, მეორე (ფორმირების) ფაზაში, სახელმწიფომ შეიმუშავა და ამოქმედდა რთული მრავალდარგობრივი მექანიზმები, რომელთა რაობა და განხორციელების ინსტრუმენტები განისაზღვრა 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიაში²⁰; მესამე (განვითარების და მუდმივი მოდერნიზაციის) ფაზა, რომლის განხორციელება დაგეგმილია წინამდებარე სტრატეგიის ფარგლებში, წარმოადგენს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან ეტაპს. ამ ფაზაში უნდა დასრულდეს ევროპულ სტანდარტებთან მაქსიმალურად დაახლოებული მიგრაციის მართვის მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბების პროცესი, რათა ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების მეშვეობით შესაძლებელი გახდეს მზარდი საერთაშორისო მობილობიდან და მიგრაციის სფეროში უახლესი გლობალური მდგომარეობიდან მომდინარე გამოწვევებზე სათანადო და ეფექტური რეაგირება. ასეთი გამოწვევების დაძლევის მიზნით, აუცილებელია მართვის და კოორდინაციის არსებული მექანიზმების კიდევ უფრო დაკავშირება და გაძლიერება.

მსკ-ის, როგორც მიგრაციის სტრატეგიის ავტორის და ძირითადი განმახორციელებელი რგოლის, ფუნქციათა შორისაა სტრატეგიის მთავარი სარეალიზაციო ინსტრუმენტის - ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების შემუშავების და განხორციელების კოორდინაცია, ასევე მათი მონიტორინგი და შეფასება, რაც საქართველოს მთავრობის მიერ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში დამტკიცებული „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების“ ახალი რეგულაციების²¹ შესაბამისად უნდა წარიმართოს. ხსენებული რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი დარგობრივი პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი საკოორდინაციო მექანიზმების გაძლიერებაა, რათა ეფექტიანად შესრულდეს რეფორმის ის კომპონენტები, რომლებიც შედეგზე ორიენტირებული და საერთო სამთავრობო მიდგომაზე დაფუძნებული პოლიტიკის დოკუმენტების

¹⁸ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 13 ოქტომბრის №314 დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1049764?publication=10> (ნანახია: 08.12.2020).

¹⁹ ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების 2020 წლის ანგარიში: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_document_travail_service_conjoint_part1_v4.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

²⁰ სტრატეგია მომზადდა ICMPD-ის დახმარებით, ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტ „ENIGMMA“-ს ფარგლებში.

²¹ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0> (ნანახია: 08.12.2020).

მომზადებასა და განხორციელებას გულისხმობს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული რეფორმის დაწყებამდე მსკ-ის პრაქტიკაში 2016 წლიდან უკვე დანერგილი იყო მიგრაციის სტრატეგიის მონიტორინგის და შეფასების მექანიზმები, მსგავსი, მაგრამ ახალი რეგულაციები მოითხოვს უფრო მეტ ძალისხმევას და რესურსს როგორც ხარისხიანი სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების, ასევე მათი ეფექტიანი მონიტორინგის და შეფასების კუთხით.

აღსანიშნავია, რომ გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების დღის წესრიგით გათვალისწინებული მე-10 მიზნის 10.7 ამოცანის ეროვნულ დონეზე შესრულების ერთ-ერთ ინდიკატორად განსაზღვრულია საქართველოს 2021-2030 წლების მიგრაციის სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმების მეტწილად განხორციელება²². ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ მიგრაციის სტრატეგიის განხორციელების პროცესი მაქსიმალურად წარმატებით წარიმართოს და ამან ხელი შეუწყოს მდგრადი განვითარების გლობალური მიზნების განხორციელებას.

მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და შედეგებზე ორიენტირებული მიგრაციის სტრატეგიული მართვის უზრუნველსაყოფად საჭიროა მუდმივად განახლებადი თემატური კვლევები და შესაბამისი ანალიტიკური უნარებით აღჭურვილი კვალიფიციური კადრები, რომელნიც რაციონალურად გამოიყენებენ ამ მონაცემებს როგორც პოლიტიკის დაგეგმვის ციკლში, ისე მისი განხორციელების და შეფასების პროცესში. განახლებული თემატური კვლევების საჭიროება მრავალჯერ გამოიკვეთა 2016-2020 წწ. მიგრაციის სტრატეგიის განხორციელებისას, პირველ რიგში, იმისათვის, რომ არა მხოლოდ რაოდენობრივ ინდიკატორებზე დაყრდნობით შეფასებულიყო მისი მიზნების და ამოცანების შესრულება, არამედ თვისებრივადაც გაზომილიყო სტრატეგიის შესრულების შედეგები. უკანასკნელ პერიოდში კომისიის ფარგლებში ჩატარებული თემატური კვლევები ერთ-ერთ ძირითად წყაროდ იქცა მოცემული სტრატეგიის ამოცანების და მისი შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრისას. 2016-2020 წწ. მიგრაციის სტრატეგიის განხორციელების ანალიზმა ცხადყო, რომ რაოდენობრივი თუ თვისებრივი კვლევები მნიშვნელოვანი მტკიცებულებითი რესურსია ინფორმირებული გადაწყვეტილების მისაღებად და აუცილებელია, რომ კომისიის წევრმა უწყებებმა საკუთარი დარგობრივი მიმართულებების მიხედვით, შესაბამისი ანალიტიკური დანაყოფების გაძლიერების საშუალებით ავტონომიურად წარმართონ კვლევითი საქმიანობა. ამიტომაც ახალი სტრატეგიის წარმატებით განხორციელების ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას უწყებების მიერ სწორედ ასეთი ანალიტიკური მასალების მომზადება და შესაბამისი რეკომენდაციების პრაქტიკაში გამოყენება წარმოადგენს.

მიგრაციასთან დაკავშირებული მონაცემების გაანალიზების, გამოკვეთილი რისკების შეფასებისა და მოსალოდნელ პროცესებზე ეფექტიანი რეაგირების მიზნით, საქართველოს მთავრობამ 2015 წლიდან დაიწყო მიგრაციის რისკების ერთიანი ანალიზის წარმოებისთვის შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება. მსკ-ის მიერ დამტკიცდა მიგრაციის რისკების ანალიზის სისტემის კონცეფცია, ხოლო კონცეფციის იმპლემენტაციის მიზნით, კომისიის ფარგლებში 2016 წლიდან ფუნქციონირებს მიგრაციის რისკების ანალიზის უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომლის საქმიანობას კოორდინაციას უწევს შსს. სამუშაო ჯგუფის ამოცანაა ქვეყანაში და მის ფარგლებს გარეთ მიგრაციულ ტენდენციებზე დაკვირვება, შესაბამისი პროცესების შესწავლა და რისკების შეფასების შედეგად ყოვლისმომცველი რისკის ანალიზის

²² გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნული დოკუმენტი. დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 12 ნოემბრის №2328 განკარგულებით: http://gov.ge/files/524_74242_575286_2328.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

დოკუმენტების მომზადება, რომლებიც ერთიან მეთოდოლოგიაზე იქნება დაფუძნებული და საერთო სამთავრობო მიდგომის პრინციპზე დაყრდნობით შეიმუშავებს პრევენციულ ღონისძიებებსა და რეკომენდაციებს. რისკის ანალიზის ძლიერი სისტემის ჩამოყალიბების და მისი გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფის შემდეგ მნიშვნელოვანია შესაბამისი რეკომენდაციების გათვალისწინება პოლიტიკის დაგეგმვისა თუ განხორციელების პროცესში.

რისკების ანალიზის მიმართულებით ასევე არსებობს ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერების საჭიროება. კერძოდ, მიგრაციის რისკების ანალიზის სისტემაში მონაწილე უწყებების დიდი ნაწილისთვის რისკების ანალიზის წარმოება ახალი სფეროა და თემის ინსტიტუციონალიზაციის შემდგომ საჭიროებს შესაბამის თანამშრომელთა უნარების მუდმივ გაუმჯობესებას. ამდენად, აუცილებელია მიგრაციის ერთიანი რისკების ანალიზის სისტემაში ჩართული უწყებების ანალიტიკოსების კვალიფიკაციის რეგულარულად ამაღლება, მათ შორის, ანალიტიკური შესაძლებლობების განვითარების კუთხით, რათა მათ შეძლონ მაღალი ხარისხის ანალიტიკური ანგარიშების მომზადება. აღსანიშნავია, რომ მიგრაციის ერთიანი რისკების ანალიზის წარმოება, მიგრაციის მონაცემთა ერთიანი ანალიტიკური სისტემის განვითარებასთან ერთად, ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგის (2021-2027 წწ. პროექტი) და ვიზალიზირების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ გრძელვადიან დავალებას წარმოადგენს²³.

მიგრაციული ტენდენციების შესახებ საზოგადოების და სფეროთი დაინტერესებული პირების ინფორმირების, ასევე საჯარო უწყებებში მონაცემებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობისთვის, აუცილებელია გაგრძელდეს ქვეყნის მიგრაციის პროფილების რეგულარულად განახლება და გამოქვეყნება, მათ შორის, მონაცემთა ვიზუალიზაციების და თანამედროვე ინფოგრაფიკების გამოყენებით.

მიგრაციის პოლიტიკის სრულყოფილი ანალიზისთვის, თემატურ კვლევებთან ერთად, საჭიროა ხარისხიანი სტატისტიკური მონაცემები. სტატისტიკის წარმოების ეფექტიანი, თანამედროვე და მდგრადი პროცესების შექმნა, ასევე ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებული დემოგრაფიული და მათ შორის მიგრაციის სტატისტიკის წარმოება 2020-2023 წლების საქართველოს ოფიციალური სტატისტიკის ეროვნული სისტემის განვითარების სტრატეგიის²⁴ ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია.

2012 წლიდან საქსტატი გადავიდა მიგრაციის სტატისტიკის წარმოების ახალ მეთოდოლოგიაზე და მის მიერ შემუშავებული ალგორითმის მიხედვით დეტალურ, ინდივიდუალურ (ანონიმიზებულ) საზღვრის კვეთის მონაცემებს იღებს შსს-დან, რომელზე დაყრდნობითაც ადგენს პირის საქართველოში და საზღვარგარეთ ყოფნის პერიოდს. აღნიშნული მეთოდოლოგია შემუშავებულია გაეროს რეკომენდაციების თანახმად და ითვალისწინებს მუდმივი მოსახლეობის ცნებას.²⁵

აღსანიშნავია, რომ მოცემულ ეტაპზე საქსტატი ვერ აფასებს მიგრაციის მიზეზებს და ვერ აწარმოებს რეგიონებისა და ქვეყნების (წარმოშობის/დანაშინულების) მიხედვით მიგრანტების

²³ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი: <https://bit.ly/3bV6UOY> (ნანახია: 08.12.2020).

²⁴ საქსტატი, <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/659/sakartvelos-ofitsialuri-statistikis-erovnuli-sistemis-ganvitarebis-strategia-2020-2023> (ნანახია: 08.12.2020).

²⁵ მოსახლეობის და დემოგრაფიული სტატისტიკის მეთოდოლოგია. <https://www.geostat.ge/media/23365/mosaxleoba-da-demograpia-%28geo%29.pdf> (ნანახია: 08.12.2020).

აღრიცხვას. ასევე შეუძლებელია მიგრანტების დაჯგუფება სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური (განათლების დონე, ეკონომიკური საქმიანობის და დასაქმების სტატუსი) მახასიათებლების მიხედვით. ყოველივე ეს კი მიუთითებს იმაზე, რომ აუცილებელია მიგრაციის სტატისტიკის ხარისხის სრულყოფა და სხვადასხვა უწყებასა და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობით შესაბამისი მეთოდოლოგიების შემუშავება და განახლება.

მოსახლეობის რაოდენობის, მისი შემადგენლობისა და სხვადასხვა დემოგრაფიული მაჩვენებლების სამომავლო გაანგარიშებები აუცილებელია როგორც ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრისთვის, ასევე მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიგრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის. ამდენად, საერთაშორისო სტანდარტებსა და ხარისხიან სტატისტიკურ მონაცემებზე დაფუძნებულ მოსახლეობის პროგნოზებს განსაკუთრებული როლი ენიჭება ქვეყნის განვითარებაში. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ საერთაშორისო ექსპერტებთან თანამშრომლობით შემუშავდეს შესაბამისი მეთოდოლოგია და ქვეყანაში დაინერგოს მოსახლეობის პროგნოზები.

მოსახლეობის და საცხოვრისების აღწერის 2020 წლის მსოფლიო რაუნდის ფარგლებში, საქართველოში დაგეგმილია მოსახლეობის საყოველთაო აღწერა, რომლის შედეგადაც ხელმისაწვდომი იქნება მოსახლეობის შესახებ განახლებული მონაცემები. აღსანიშნავია, რომ მომდევნო აღწერის თარიღი, მეთოდი და მეთოდოლოგია ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია.

მიგრაციის ეფექტიანი მართვის მიზნით მონაცემთა შეგროვების და დამუშავების გაუმჯობესებაზე მუშაობა აქტიურად მიმდინარეობს ყველგან, სადაც მიგრაციის მართვის სფეროს უახლესი გამოწვევები არსებობს. აღნიშნულის ფონზე წინა პლანზე წამოიწია მიგრაციის მართვაში საინფორმაციო ტექნოლოგიებისა და ახალი ხელსაწყოების მნიშვნელობამ. მიგრაციის მონაცემთა ერთიანი ანალიტიკური სისტემის (მეას) შექმნით საქართველომ, გარკვეულწილად, უპასუხა მსოფლიოში მიგრაციის მონაცემების დამუშავების უკანასკნელ ტენდენციებს (მაგ.: Big Data). მეას-ი მონაცემების დამუშავებისთვის იყენებს უახლეს ტექნოლოგიებს და უნიკალურ მეთოდოლოგიურ გადაწყვეტას, ამავე დროს პირველ ნაბიჯებს დგამს საქართველოში ადმინისტრაციული მონაცემების ანალიტიკური დანიშნულებით გამოყენების მიმართულებით, რაც მსოფლიოში უკვე კარგად გამოცდილი და შესწავლილი რესურსია. მეას-ის განვითარება 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის ერთ-ერთი პრიორიტეტი იყო და მიზნად მიგრაციის მონაცემების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაზრდას ისახავდა. ამ პროცესის დაწყებას და განხორციელებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ამავე პერიოდში ვიზალიზირების საბაზისის სამოქმედო გეგმის განხორციელებამ.

2020 წლისთვის მეას-ი შექმნილია და ფუნქციონირებს იმ კონცეფციის შესაბამისად, რომელიც სისტემის შექმნის საწყის ეტაპზე შემუშავდა. თუმცა სისტემის შექმნის პროცესში გამოიკვეთა მონაცემთა დამუშავების მეთოდოლოგიის, პირველწყარო მონაცემების ხარისხის და სამიზნე აუდიტორიისთვის მიწოდების ფორმების გაუმჯობესების საჭიროება. ამ მიმართულებით მეას-ის კომპონენტების დახვეწა მომდევნო წლებშიც აქტიურად უნდა გაგრძელდეს. ამავდროულად, მეას-ზე მუშაობის პროცესში სსგს-ში დაგროვდა უნიკალური გამოცდილება და ხედვა საქართველოში ადმინისტრაციული მონაცემების პოტენციალის უკეთესად ათვისებისთვის. 2021-2030 წლებში შესაძლებელია, რომ ეს გამოცდილება მოხმარდეს როგორც კონკრეტულად მიგრაციის მონაცემების, ისე სხვა ადმინისტრაციული წყაროების გაუმჯობესებას.

ტრადიციულ მონაცემთა წყაროებთან ერთად, სულ უფრო ხშირია ოფიციალურ სტატისტიკასა თუ სხვა ანალიტიკურ საქმიანობაში არატრადიციული მონაცემების გამოყენება და პილოტირება მიგრაციული ტენდენციების შესასწავლად. უკანასკნელ წლებში საქართველოშიც გამოიკვეთა რამდენიმე საცდელი კვლევის განხორციელების შესაძლებლობა. მნიშვნელოვანია, რომ კიდევ უფრო აქტიურად გაგრძელდეს არატრადიციულ მონაცემთა წყაროების შესაძლებლობების და საჭიროებების შესწავლა და მათი მეას-თან ინტეგრაციის განხილვა.

მიუხედავად იმისა, რომ მეას-ზე მუშაობა წარიმართა უკვე კარგად გამართული და შეკავშირებული კომისიის შიგნით, მან კოორდინაციის ცნებას ახალი დატვირთვა შესძინა და მისი დინამიკა გააორმაგა. მიგრაციის სფეროში მომუშავე ან/და მასთან დაკავშირებული წყარო უწყებებიდან მიღებული მონაცემების ურთიერთმერწყმით კონკრეტულ საინტერესო საკითხზე მიღებული მონაცემების მიზანია, დარგობრივი მიმართულების ანალიტიკოსს გაუადვილოს სამუშაო და დაეხმაროს ანალიზში. ამგვარად, სისტემა არ იძლევა მზა პასუხებს ამოცანებზე, თუმცა მაქსიმალურად ამარტივებს გზას და ამცირებს დროს ასეთ პასუხამდე მისვლისათვის.

მიგრაციის ადგილობრივ დონეზე მართვის გაუმჯობესების კუთხით სულ უფრო დიდი როლი ენიჭება ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინირებულ საქმიანობას.²⁶ სწორედ თვითმმართველ ერთეულებს (მუნიციპალიტეტებს) აქვთ პირდაპირი შეხება მიგრანტთა სხვადასხვა ჯგუფთან (მათ შორის, პოტენციურ მიგრანტებთან) და, შესაბამისად, ისინი ყველაზე უკეთ არიან ინფორმირებული მათი საჭიროებების შესახებ. მუნიციპალიტეტების ჩართულობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია როგორც მიგრაციის მრავალგანზომილებიან ასპექტებზე (განსაკუთრებით ლეგალურ მიგრაციაზე, ასევე დაბრუნებასა და რეინტეგრაციაზე) მოსახლეობის ინფორმირების, ასევე სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფისთვის სახელმწიფო და დონორული მხარდაჭერის ფარგლებში მოქმედი პროგრამების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების კუთხით. ამავდროულად, მიგრაციის სტრატეგიის სამიზნე ჯგუფებზე მორგებული, ადგილობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ორიენტირებული პროექტების წახალისება გრძელვადიან პერსპექტივაში სულ უფრო მეტ აქტუალობას შეიძენს. ამასვე წარმოაჩენს ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მიგრაციის თემაზე განხორციელებული საპილოტე ინიციატივები²⁷, რომელთა შედეგებიც მნიშვნელოვანი ინდიკატორი იქნება სამომავლოდ მუნიციპალიტეტებში სტრატეგიის ფარგლებში ფართო საქმიანობის წარმართვისთვის. ამასთან, საწყის ეტაპზე მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობების შესწავლა, მათი საჭიროებების, ასევე ინდივიდუალური მიდგომებისა და ხედვის გამოკვეთა მიგრაციის საკითხებზე სამუშაოდ. ამის პარალელურად კი - თვითმმართველობის ორგანოების შესაბამისი დარგობრივი სამსახურების თანამშრომელთა უნარებისა და კომპეტენციების განვითარება მიგრაციის საკითხებზე. აღნიშნული მიდგომა თანხვედრაშია დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიასთან²⁸, რომლის

²⁶ <https://www.osce.org/odihr/367041?download=true> (ნანახია: 08.12.2020).

²⁷ საქართველოს მთავრობის 20.12.2019 წლის №628 დადგენილება „საქართველოს საპილოტე რეგიონების განვითარების მიზნით 2020-2022 წლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ“. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4741784?publication=0> (ნანახია: 08.12.2020).

²⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4764626?publication=0> (ნანახია: 08.12.2020).

მიხედვითაც დაგეგმილია თვითმმართველი ერთეულის როლის გაზრდა საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაწყვეტაში და სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება, მათ შორის, ადგილობრივი განვითარების დაგეგმვის და კოორდინაციის სისტემის შექმნის მეშვეობით.

მიგრაციის მართვის ეროვნული სისტემის განვითარებისთვის გლობალურ თუ რეგიონულ საერთაშორისო პროცესებსა და პლატფორმებზე საქართველოს ჩართულობის გაზრდას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, რაც, პირველ რიგში, მოიაზრებს მიგრაციის მართვის სფეროში საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებას და კომისიის წევრ უწყებათა შესაძლებლობების განვითარებას სხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლის გზით. ამავდროულად, მსსკ სხვადასხვა საერთაშორისო პლატფორმაზე წარმოჩენილია, როგორც მიგრაციის კორპორაციული მართვის ერთ-ერთი პიონერი, წარმატებული ნიმუში და განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე მყოფი ქვეყნებისთვის სამაგალითო მოდელად მიიჩნევა. იგივე ეხება მის ფარგლებში მომზადებულ პროდუქტებსაც. შესაბამისად, მიგრაციის მართვის სისტემის ქართული ხედვის საერთაშორისო ფორუმებზე პრეზენტაცია და მისი პოპულარიზაცია მნიშვნელოვანია ქვეყნის განვითარების, დადებითი იმიჯის გამყარების და არსებული სისტემის გაუმჯობესებისთვის.

უკანასკნელ წლებში ინტენსიურად მიმდინარეობს თანამშრომლობა „მიგრაციის ევროპულ ქსელთან“²⁹. მნიშვნელოვანია, რომ საქართველო აქტიურად ჩაერთოს EMN-ის კვლევით საქმიანობაში და ერთობლივ ღონისძიებებში, რაც მსსკ-ის წევრ უწყებებს დაეხმარება როგორც ინსტიტუციური განვითარების კუთხით, ასევე მათ ევროპულ კოლეგებთან პირდაპირი კონტაქტების დამყარებაში. ამავდროულად, ეს ხელს შეუწყობს ევროკავშირთან ინსტიტუციური დაახლოების და სექტორული ინტეგრაციის პროცესს. აღნიშნული ასევე მნიშვნელოვანი სარგებელი იქნება მიგრაციის პოლიტიკის დაგეგმვის, ანალიზის და კომისიის წევრი უწყებების კვლევითი და ანალიტიკური შესაძლებლობების განვითარებისთვის. გარდა ამისა, ეს შექმნის საქართველოში ევროკავშირის მხარდაჭერით განხორციელებული წარმატებული პროექტების თვალსაჩინოდ წარმოდგენის ხელსაყრელ შესაძლებლობას რეგიონულ დონეზე.

როგორც წინა (2016-2020 წწ.) მიგრაციის სტრატეგიის განხორციელების პროცესზე დაკვირვებამ აჩვენა, სტრატეგიული ამოცანების შესრულებაში საკმაოდ დიდი წვლილი შეიტანა საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების, ასევე პარტნიორი სახელმწიფოების დახმარებამ. მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგიის არცერთი სექტორული მიმართულება დონორების დახმარებაზე ზედმეტად დამოკიდებული არ არის, დონორთა მხარდაჭერა მაინც მნიშვნელოვანია, რადგან მათი საექსპერტო და ფინანსური რესურსები ძირითადად ფოკუსირებულია ისეთ აქტივობებზე, როგორცაა: ახალი გამოცდილების (მათ შორის, ტექნოლოგიების კუთხით) გაცნობა და დანერგვა, ექსპერტული და კვლევითი მომსახურება, უწყებების სხვადასხვა ტექნიკური ინვენტარით აღჭურვა, ასევე თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებები (ტრენინგები, სასწავლო ვიზიტები). ეს ყველაფერი კი, ძირითადად, განვითარებისკენ მიმართული დახმარებაა, რომლის გარეშეც მიგრაციის

²⁹ EMN - ევროკომისიის მიგრაციის და საშინაო საქმეთა გენერალური დირექტორატის კვლევითი და ანალიტიკური მხარდაჭერის ცენტრი https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en (ნანახია: 08.12.2020).

მუდმივად ცვალებად გამოწვევებთან გამკლავება სტრატეგიის განმახორციელებელ უწყებებს მხოლოდ საკუთარი რესურსებით გაუჭირდებათ.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ უწყებებმა პროაქტიულად შეძლონ თავიანთი საჭიროებების იდენტიფიცირება და დონორებთან კომუნიკაცია/თანამშრომლობა უფრო ინტენსიური და დივერსიფიცირებული გახადონ, რაც საბოლოო ჯამში უნდა აისახოს მიგრაციის მიმართულებით ახალი, განვითარებაზე ორიენტირებული და ქვეყნის საჭიროებებზე მორგებული პროექტების რაოდენობისა და მოცულობის ზრდაზე. თავის მხრივ, აუცილებელია, რომ თავად დონორთა შორის და მათი მსსკ-სთან კოორდინაცია მაღალი დონით გამოირჩეოდეს, რათა ქმედება მოერგოს საჭიროებას, ხოლო საქმიანობა ისე განაწილდეს, რომ მოიცვას ყველა საკვანძო თემა და ამავდროულად არ მოხდეს დუბლირება ან/და თემატური გადაფარვა. ამ თვალსაზრისით, სხვათა შორის, მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია გაეროს მიგრაციის ქსელს³⁰, რათა ადგილზე ხელი შეუწოს გაეროს სააგენტოებს შორის შიდა ეფექტიან კოორდინაციას და ამგვარად გამართული გარე კომუნიკაცია აწარმოოს მსსკ-სთან.

საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის მიმდინარე ფორმატში სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია ერთ-ერთი უმთავრესი მიმართულებაა ასოცირების შეთანხმებასთან ერთად. ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის გადმოცემული ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა მოიცავდა ოთხ თემატურ ბლოკს, რომლებიც, თავის მხრივ, შედგებოდა ორი (საკანონმდებლო და იმპლემენტაციის) ფაზისაგან. VLAP-ის იმპლემენტაციის პროცესში განხორციელდა მასშტაბური რეფორმები, რაც მოიცავდა დაახლოებით 15 სხვადასხვა მიმართულებას, მათ შორის, დოკუმენტების უსაფრთხოების, საზღვრის მართვისა და მიგრაციის, ასევე დანაშაულთან ბრძოლისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებს.

ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის წარმატებით განხორციელების შემდგომ საქართველოს მოქალაქეებისთვის ამოქმედდა (28.03.2017 წ.) ევროკავშირის/*შენგენის* წევრ ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლა, რომელიც ძალაში შევიდა მესამე ქვეყნებისთვის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შეჩერების განახლებულ მექანიზმთან ერთად. ევროკავშირის საბჭოს 2001 წლის 15 მარტის №539/2001 რეგულაცია³¹ ავალდებულებს ევროკომისიას, რეგულარულად აწარმოოს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგი და თვალი ადევნოს უვიზო რეჟიმის გავლენას ევროკავშირის/*შენგენის* წევრ ქვეყნებზე მიგრაციისა და უსაფრთხოების კუთხით. საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრიორიტეტს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შეუფერხებლად ფუნქციონირების შენარჩუნება წარმოადგენს. შესაბამისად, საქართველო სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შემდეგაც აგრძელებს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული გრძელვადიანი ვალდებულებების შესრულებას და რეფორმების გატარებას. საქართველო, ანგარიშის სახით, ევროკავშირს რეგულარულად (წელიწადში ერთხელ) უზიარებს ინფორმაციას შესაბამის სფეროებში მიღწეული პროგრესის თაობაზე, რომლის საფუძველზეც ევროკომისია აქვეყნებს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციით გათვალისწინებული გრძელვადიანი ნიშნულების შესრულების შესახებ ანგარიშს³². მნიშვნელოვანია, რომ ქვეყანამ რეგულარულად

³⁰ გაეროს მიგრაციის ქსელი საქართველოში შეიქმნა 2020 წლის 30 ივნისს.

³¹ http://migration.commission.ge/files/eu_regulation_539-2001-geo_v3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

³² http://migration.commission.ge/index.php?article_id=17&clang=0 (ნანახია: 08.12.2020).

განხორციელოს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის მონიტორინგი, უზრუნველყოს მიგრაციის სფეროში გატარებული რეფორმების მდგრადობა და გააგრძელოს საქართველოს მოქალაქეების უვიზო მიმოსვლასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე, მათ შორის, სავიზო რეჟიმის შეჩერების მექანიზმის ფარგლებში მომზადებული ევროკომისიის ანგარიშების რეკომენდაციებზე საპასუხო ღონისძიებების ეფექტურად განხორციელება.

მიზანი: ძლიერ ინსტიტუტებზე დაფუძნებული მიგრაციის მართვის სისტემის განვითარება, პოლიტიკის დაგეგმვის და ანალიზის საშუალებების გაუმჯობესების, საყოველთაო ჩართულობის და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერების გზით.

ამოცანები:

- მიგრაციის სტრატეგიული მართვის გაუმჯობესება, კოორდინაციის არსებული მექანიზმის (მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია და მისი სამდივნო) გაძლიერებით;
- მიგრაციის სფეროში მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობა;
- მიგრაციის მონაცემების მართვის შემდგომი გაუმჯობესება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შესაძლებლობების გაძლიერების ხელშეწყობა და ჩართულობის გაზრდა მიგრაციის მართვაში;
- საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება მიგრაციის მართვის კუთხით სიახლეების დანერგვის და მართვის სისტემის გასაუმჯობესებლად;
- ევროკავშირთან ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მიგრაციის სფეროში განხორციელებული რეფორმების მდგრადობის უზრუნველყოფა და გამოწვევებზე ეფექტიანი რეაგირება.

2. ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობა

სიტუაციის ანალიზი:

უკანასკნელი ათწლეულების მანძილზე მსოფლიოში მნიშვნელოვნად გაიზარდა საერთაშორისო მიგრაცია³³. გლობალიზაციისა და მის ფონზე მობილობის გაზრდილი შესაძლებლობების გათვალისწინებით, ადამიანებს მეტი საშუალება ეძლევათ, ისწავლონ და იმუშაონ მსოფლიოს სხვადასხვა (განსაკუთრებით მაღალგანვითარებულ) ქვეყანაში. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო მიგრანტების უდიდესი ნაწილი დასაქმების, განათლების და ოჯახის გაერთიანების გამო მიგრირებს³⁴. შრომის ბაზარი, ისევე როგორც განათლების სექტორი, გლობალური გახდა და ადამიანებს, დასაქმებისა და სწავლის უკეთესი პირობების გათვალისწინებით, დროებითი თუ მუდმივი მიგრაციის შესახებ არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა მიეცათ. ამ გლობალური მიგრაციული პროცესების მიღმა არც საქართველო დარჩენილა. საქართველოს შემთხვევაშიც ლეგალურ მიგრაციას (როგორც ემიგრაციას, ასევე იმიგრაციას) ზემოთ დასახელებული სამი ძირითადი მიზეზი აქვს, თუმცა უმთავრესი მაინც შრომითი მიგრაციაა³⁵.

ამასთან, თავად შრომითი მიგრაციაც მოწყვლადი აღმოჩნდა ისეთი გამოწვევის წინაშე, როგორცაა COVID-19-ის პანდემია, რომელმაც მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია ადამიანთა მობილობაზე და ამ მხრივ არსებითად შეიცვალა ვითარება. პანდემიის პირობებში დამსაქმებელთა დიდ ნაწილს გაუქრა ან არსებითად შეუმცირდა შემოსავალი, რამაც თავისთავად, სამუშაო ადგილების შემცირებაც გამოიწვია. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შრომით მიგრანტებთან მიმართებით სიტუაცია განსხვავებულია როგორც ქვეყნების, ასევე სექტორებისა და კვალიფიკაციების მიხედვით, რადგან მიგრანტები, როგორც წესი, ავსებენ ორივე - მაღალი ან დაბალი კვალიფიკაციის სამუშაო ადგილებს შრომის ბაზრის ყველაზე მოთხოვნად სექტორებში. სწორედ ამიტომ პანდემიის პირობებში და მის შემდეგაც გლობალურად შრომით მიგრანტებზე მოთხოვნა მაინც იქნება (მაგ., ისეთ სექტორში, როგორცაა, სოფლის მეურნეობა და მასთან ერთად სეზონური შრომითი მიგრაცია, სადაც ხანმოკლე პერიოდით გარკვეული რაოდენობის სამუშაო ძალა ყოველთვისაა საჭირო³⁶). შესაბამისად, ასეთ პირობებში, სიტუაციისა და საჭიროების მიხედვით, აქცენტი გაკეთდება საზღვარგარეთ დროებით დასაქმებაზე, რომლის ვადის ამოწურვის შემდეგ მიგრანტები უნდა დაბრუნდნენ სამშობლოში, სადაც გამოიყენებენ მიღებულ გამოცდილებას და შემოსავლებს. ეს კი ორგანიზებული, უსაფრთხო, დაბრუნებასა და განვითარებაზე ორიენტირებული დროებითი შრომითი მიგრაციის სქემების მეშვეობით არის შესაძლებელი. სწორედ ამას ითვალისწინებს სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის გაძლიერება დროებითი ცირკულარული და სეზონური შრომითი მიგრაციის მიმართულებით.

ემიგრაციის აღრიცხვის გამართული სისტემის არარსებობის გამო, სტატისტიკური მონაცემები საქართველოდან შრომითი ემიგრანტების შესახებ არ არის სრულყოფილი (მაგ., ვერ ხერხდება შრომითი ემიგრანტების მონაცემების შეგროვება და ანალიზი სოციალურ-ეკონომიკურ ჭრილში

³³ https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2019 (ნანახია: 08.12.2020).

³⁴ World Migration Report 2020. Chapter 2 - Migration and Migrants: A Global Overview. IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_en_ch_2.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

³⁵ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

³⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_eu_inform3_labour_migration_2020_en.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

[სქესი, ასაკი, განათლების დონე და სხვ.]). თუმცა ემიგრაციის მასშტაბისა³⁷ და საზღვარგარეთ წასვლის ძირითადი მოტივების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ ემიგრაცია საქართველოდან უპირატესად საზღვარგარეთ დასაქმებას უკავშირდება. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის მოსახლეობის აღწერის შედეგების მიხედვით, შრომისუნარიანი ასაკის ემიგრანტთა შორის უმრავლესობა (55%) ქალია³⁸.

საქართველოსთვის სულ უფრო აქტუალური ხდება შრომითი იმიგრაციაც. სსგს-ს მონაცემებით, 2015-2018 წლებში უცხოელებზე გაცემული ბინადრობის ნებართვების 40,7% შრომითი ბინადრობის ნებართვებია. ამ ტიპის ბინადრობის ნებართვის მფლობელთა შორის 19% ქალია, ხოლო 81% კაცი.³⁹ ამასთან, „უნარებზე საწარმოთა მოთხოვნის კვლევის მიხედვით, 2019 წელს 41,359 უცხო ქვეყნის მოქალაქე იყო დასაქმებული საქართველოში, რომლებიც, ძირითადად, ტრანსპორტის (39.4%), დამამუშავებელი მრეწველობის (34.3%), მშენებლობისა (7.2%) და ტურიზმის (6.5%) სექტორებში საქმიანობდნენ“⁴⁰.

შრომითი მიგრაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში 2015 წლამდე არ არსებობდა. „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონით და რიგი კანონქვემდებარე აქტებით საქართველოში შეიქმნა სამართლებრივი საფუძველი შრომითი მიგრაციის რეგულირებისათვის, თუმცა არის მთელი წყება საკითხებისა, რომლებიც საჭიროებს შემდგომ დახვეწას როგორც შრომითი ემიგრაციის, ისე იმიგრაციის ეფექტიანად მართვის თვალსაზრისით. მაგალითად, ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენს შრომითი ემიგრაციის სფეროში მოქმედი შუამავალი ფიზიკური და იურიდიული პირების საქმიანობის მარეგულირებელი ქმედითი მექანიზმების არარსებობა. შედეგად, საკმაოდ ბევრია ისეთი საშუამავლო ფიზიკური და იურიდიული პირების რაოდენობა, რომლებიც ხშირად უკანონო საშუამავლო მომსახურებას ეწევიან. ასეთი სუბიექტები საზღვარგარეთ დასაქმების მსურველ პირებს, საკმაოდ მაღალი საფასურის გადახდის სანაცვლოდ, სთავაზობენ უხარისხო სერვისს, აწვდიან არასწორ ინფორმაციას, შედიან ყალბ გარიგებებში და ხელს უწყობენ საზღვარგარეთ არალეგალურ დასაქმებას, რაც, სხვათა შორის, ართულებს მიგრანტთა სამშობლოში დაბრუნების პროცესსაც. პრობლემის მასშტაბის გათვალისწინებით, აუცილებელია ასეთი შუამავალი პირების საქმიანობის რეგულირების და მონიტორინგის ეფექტური სისტემის დანერგვა, რაც ხელს შეუწყობს, ერთი მხრივ, შრომითი ემიგრანტების უფლებების დაცვას, მეორე მხრივ კი, წახალისებს ამ სფეროში კეთილსინდისიერად მომუშავე, კომპეტენტურ და სანდო დასაქმების სააგენტოებს.

ასევე, პრობლემური საკითხია ადგილობრივი დამსაქმებლების მიერ შრომის სამინისტროს ინფორმირება საქართველოში უცხოელის დასაქმების თაობაზე⁴¹. შესაბამისად, საქართველოში დასაქმებული უცხოელების აღრიცხვის მოსაწესრიგებლად, მონიტორინგის ქმედითი სისტემის დასანერგად და ადგილობრივი დამსაქმებლების პასუხისმგებლობის გაზრდის

³⁷ „მოსახლეობის დინამიკა საქართველოში“ - 2014 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის შედეგებზე დაფუძნებული მიმოხილვა. UNFPA / რაღვ ჰაერტი. <https://www.geostat.ge/ka/single-archive/3315> (ნანახია: 08.12.2020).

³⁸ <http://census.ge/ge/results/census1/migrationout> (ნანახია: 08.12.2020).

³⁹ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“, მსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁴⁰ „უნარებზე საწარმოთა მოთხოვნის კვლევა“, 2020 წ., ეკონომიკის სამინისტრო.

<http://www.lmis.gov.ge/Lmis/Lmis.Portal.Web/Handlers/GetFile.ashx?Type=Survey&ID=7d9ca7cd-cc1b-45ed-9f8f-394b060d9abe> (ნანახია: 08.12.2020).

⁴¹ მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება განსაზღვრულია საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, ის ფაქტობრივად არ სრულდება, რადგან ზემოხსენებული ვალდებულების დარღვევისთვის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს რაიმე სახის პასუხისმგებლობას.

მიზნით, მნიშვნელოვანია შრომითი იმიგრაციის სწორი და ქვეყნის საჭიროებებსა და ეკონომიკაზე მორგებული მარეგულირებელი მექანიზმების შემოღება და დახვეწა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, შრომითი ემიგრაციის დადებითი ეფექტის გაზრდა შესაძლებელია დროებითი (ცირკულარული) შრომითი მიგრაციის სქემების განვითარებით. მსგავსი სქემები ხელს უწყობს მიგრაციული ნაკადების კანონიერ ჩარჩოში მოქცევას, ერგება წარმოშობისა და მიმღები ქვეყნების, ასევე თავად შრომით მიგრანტთა ინტერესებს და, **რაც მთავარია, უმარტივეს/ხელს უწყობს მათ სამშობლოში დაბრუნებას**. ცირკულარული მიგრაციის შედეგად უმჯობესდება საქართველოს მოქალაქეების ეკონომიკური შესაძლებლობები, პროფესიული უნარები და მიგრაციული გამოცდილება. კარგად მართული დროებითი (ცირკულარული) შრომითი მიგრაცია უზრუნველყოფს:

- ❖ არალეგალური მიგრაციისა და მასთან დაკავშირებული რისკების (მათ შორის, შრომითი ტრეფიკინგის შემთხვევების) შემცირებას;
- ❖ შრომითი მიგრანტების უფლებების დაცვის შესაძლებლობების გაზრდას;
- ❖ ქვეყნის შიგნით უმუშევრობის პრობლემის შერბილებას;
- ❖ შრომითი ემიგრანტების შემოსავლების ზრდას და ფულადი გზავნილების მატებას, რაც, თავის მხრივ, ქვეყანაში სიღარიბის შემცირებასა და ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებას უწყობს ხელს;
- ❖ ფულადი გზავნილების საინვესტიციო პოტენციალის გაზრდას („მეტი შემოსავალი - მეტი დანაზოგი“);
- ❖ უცხოეთში მუშაობისას დაგროვილი ცოდნისა და გამოცდილების, ახალი საწარმოო და ორგანიზაციული უნარების იმპორტს სამშობლოში დაბრუნებისას;
- ❖ ხანგრძლივ შრომით ემიგრაციასთან დაკავშირებული დემოგრაფიული და სოციალურ-ფსიქოლოგიური პრობლემების შემსუბუქებას;
- ❖ მიმღებ და დონორ ქვეყნებს შორის ეკონომიკური კავშირების განვითარების ხელშეწყობას.

სწორედ ამიტომ დროებითი (ცირკულარული) შრომითი მიგრაციის სფეროში სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის განვითარება საქართველოს მთავრობის გრძელვადიან პრიორიტეტს წარმოადგენს. კერძოდ, დროებითი (ცირკულარული) შრომითი მიგრაციის სქემების გასავითარებლად ქვეყანაში ჩამოყალიბდა შესაბამისი ინსტიტუციური სისტემა: შრომის სამინისტროში შეიქმნა შრომითი მიგრაციის საკითხთა სამმართველო, ხოლო სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ - დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციად განისაზღვრა სახელმწიფოთა შორის დადებული შეთანხმებების საფუძველზე შრომითი მიგრაციის სქემების განხორციელება. სააგენტოს საქმიანობაში განსაკუთრებული ყურადღება მიექცევა ქალების, ახალგაზრდების და მოწყვლადი ჯგუფების ხელშეწყობას.

ქვეყნის პრიორიტეტია, ცირკულარული მიგრაციის სფეროში თანამშრომლობის კონკრეტული შესაძლებლობების განვითარების მიზნით, აქტიური თანამშრომლობის გაგრძელება ევროკავშირის წევრ და სხვა მაღალგანვითარებულ ქვეყნებთან. ასეთი შეთანხმებები ქმნის შრომითი მიგრაციის სფეროში ურთიერთსარგებლის პრინციპებზე დაფუძნებული, რეალური

და ეფექტიანი თანამშრომლობის შესაძლებლობებს. ამ შესაძლებლობების გამოყენება, თავის მხრივ, მოითხოვს უცხოელი დამსაქმებლების მოთხოვნების შესაბამისად კადრების შერჩევის კარგად განვითარებული სისტემის ფორმირებას და შესაბამისი სახელმწიფო სამსახურების ინსტიტუციურ გაძლიერებას.

ბიზნესისა და ინვესტიციებისთვის ღია, მიმზიდველი გარემოს შექმნის თვალსაზრისით, განვითარებული შრომის ბაზარი და შესაბამისი ადამიანური რესურსის არსებობა ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს. საქართველოს ეკონომიკის ზრდის პარალელურად, ქვეყნის შიგნით გაიზარდა მოთხოვნა როგორც მაღალი კვალიფიკაციის, ისე დაბალი კვალიფიკაციის მქონე ადამიანურ რესურსზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აუცილებელია საქართველოს შრომის ბაზრის რეგულარული ანალიზი, შრომის ბაზრის მოთხოვნის ტენდენციების შესწავლა და მის წინაშე არსებული გამოწვევების გამოვლენა. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ეკონომიკის სამინისტროს მიერ შემუშავებული შრომის ბაზრის ყოველწლიური კვლევები და ანგარიშები⁴², რომელიც ანალიზებს ქვეყანაში დასაქმებისა და უმუშევრობის მიმართულებით არსებულ ტენდენციებს, მათ შორის, სექტორულ, ასაკობრივ, გენდერულ და რეგიონულ ჭრილში. იგი მოიცავს შრომის ბაზრის მიწოდებისა და მოთხოვნის კომპონენტებს და ამასთან განსაზღვრავს იმ ძირითად სექტორებს, რომლებშიც განსაკუთრებით მაღალი ეკონომიკური აქტივობაა მოსალოდნელი მომდევნო წლებში, რაც, თავის მხრივ, წარმოადგენს ამ სექტორებში დასაქმების ზრდის და შრომითი მიგრაციის ეფექტიანი მართვის ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობას.

მიუხედავად ინტენსიური საინფორმაციო კამპანიებისა, გამოწვევად რჩება საქართველოს მოსახლეობის ფართო მასების ცნობიერების ამაღლება ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების და არალეგალურ მიგრაციასთან დაკავშირებული საფრთხეების შესახებ. ევროკავშირის/*შენგენის* ქვეყნებთან უვიზო რეჟიმის ამოქმედების (28.03.2017 წ.) შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა ამ ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქეების ვიზიტების რაოდენობა⁴³, რასაც ხელი შეუწყო საქართველოდან ევროკავშირის/*შენგენის* მიმართულებით დაბალბიუჯეტური ავიაკომპანიების მიერ პირდაპირი რეისების რაოდენობის ზრდამ. საქართველოს შსს-ს მონაცემებით, უვიზო რეჟიმის შემოღებიდან 2020 წლის თებერვლამდე თითქმის 534,000-მა საქართველოს მოქალაქემ ისარგებლა უვიზო რეჟიმით. მათგან რამდენმა გამოიყენა ეს შესაძლებლობა დასაქმების მიზნით, უცნობია, თუმცა ივარაუდება, რომ უვიზო რეჟიმით მოსარგებლეთა შორის დასაქმების მოტივაციით წასულთა წილი საკმაოდ დიდია. აღსანიშნავია, რომ COVID-19-ის პანდემიის გამო ეს პროცესი თითქმის შეჩერდა, თუმცა, დიდი ალბათობით, საქართველოს მოქალაქეთა გადაადგილებაზე ცალკეული შეზღუდვების მოხსნის და სახელმწიფოთა შორის სატრანსპორტო კავშირის სრულყოფილად აღდგენის შემდეგ მოქალაქეთა მობილობა კვლავ იმავე რეჟიმში დაბრუნდება. ევროკავშირის/*შენგენის* ქვეყნებთან უვიზო მიმოსვლის ამოქმედების შემდგომ მკვეთრად გაიზარდა ევროკავშირის/*შენგენის* ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქეების მიერ თავშესაფრის მოთხოვნათა რაოდენობა⁴⁴. საქართველოს მოქალაქეთა განცხადებების აბსოლუტური უმრავლესობა წევრი ქვეყნების მიერ უსაფუძვლოდ იქნა მიჩნეული და არ დაკმაყოფილდა.

⁴² <http://www.lmis.gov.ge/Lmis/Lmis.Portal.Web/Pages/User/UserReports.aspx> (ნანახია: 08.12.2020).

⁴³ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁴⁴ 2017 წელს - 12,135 განცხადება; 2018 წელს - 21,030 განცხადება; 2019 წელს - 23,040 განცხადება. წყარო: ევროსტატი. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (მონაცემები ნანახია: 08.12.2020);

უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების საფუძვლები და გამომწვევი მიზეზები კომპლექსურია და სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან ერთად, ადამიანების ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებებსაც უკავშირდება. ამ უკანასკნელზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ინფორმაციის ნაკლებობა, დეზინფორმაცია, მცდარი წარმოდგენები და გავრცელებული სტერეოტიპები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში თავშესაფრის პროცედურებსა და მაძიებელთათვის შესაძლო „სარგებლის“ თაობაზე.

ევროკავშირის/*შენგენის* წევრ ქვეყნებში თავშესაფრის მოთხოვნების განხილვისას ერთ-ერთი სახელმძღვანელო პრინციპია „უსაფრთხო წარმოშობის ქვეყნის“ სტატუსი, რომელსაც წევრი სახელმწიფოები ინდივიდუალურად ანიჭებენ მესამე ქვეყანას. ევროკავშირის/*შენგენის* 20 ქვეყნიდან, რომელთაც გააჩნიათ მსგავსი მექანიზმი/კონცეფცია, 16-მა საქართველო აღიარა „წარმოშობის უსაფრთხო ქვეყნად“⁴⁵, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველო მიიჩნევა ქვეყნად, „სადაც არ ხდება მოქალაქეთა დევნა, წამება, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობა, და არ არსებობს განურჩეველი ძალადობის საფრთხე საერთაშორისო ან შიდა შეიარაღებული კონფლიქტების სიტუაციაში“.⁴⁶ აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია მოსახლეობასთან ეფექტიანი და მიზნობრივი კომუნიკაცია ევროკავშირის/*შენგენის* წევრ ქვეყნებში მოგზაურობის პირობების, მათი უფლებებისა და მოვალეობების, ლეგალურად დასაქმების შესაძლებლობების, ასევე საერთაშორისო დაცვის უფლების არამიზნობრივ გამოყენებასა და უვიზო მიმოსვლის პირობების დარღვევის შემთხვევაში ქვეყნის პასუხისმგებლობის შესახებ. საინფორმაციო კამპანიების განხორციელებისას აუცილებელია ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაცია, ერთიანი და მკაფიო გზავნილების ჩამოყალიბება, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვები და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების აგება იმ საკითხებზე, რომელთა შესახებ მოსახლეობაში ინფორმირებულობის დონე დაბალია; სამიზნე ჯგუფების იდენტიფიცირება და საჭიროებების ანალიზი; მრავალფეროვანი საკომუნიკაციო არხების განსაზღვრა, განახლება და შეფასების მექანიზმების სრულყოფა.

საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტია საქართველოს მოქალაქეებისათვის თავისუფალი გადაადგილების არეალის გაფართოება არა მხოლოდ ევროკავშირის/*შენგენის*, არამედ მსოფლიოს სხვა ქვეყნებთანაც. უვიზო მიმოსვლის არეალის გაფართოება ემსახურება ხალხთა შორის კონტაქტების გაღრმავებას, მსოფლიოს წამყვან ბაზრებსა და უახლეს ტექნოლოგიურ და სამეცნიერო მიღწევებზე წვდომის ხელშეწყობას და ზოგადად მოგზაურობასთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირებას. ამასთან, უვიზოდ მოგზაურობის შესაძლებლობის გაფართოება ამცირებს არალეგალურად გადაადგილების მოტივაციას. საქართველოს სახელმწიფოს ინტერესია, უფრო მეტ ქვეყანასთან დაამყაროს ორმხრივი უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი⁴⁷. შესაბამისად, გრძელდება საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმებაზე მუშაობა ხელშემკვრელ სახელმწიფოებში საქართველოს მოქალაქეების უვიზოდ შესვლისა და მოკლევადიანი ყოფნის უფლებით სარგებლობის შესახებ.

⁴⁵ 2020 წლის ივნისის მდგომარეობით.

⁴⁶ „მიგრაციის და თავშესაფრის ლექსიკონი“. EMN. ვერსია 6.0.

http://migration.commission.ge/files/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁴⁷ 2020 წლის იანვრის მდგომარეობით, საქართველოს მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ, ორდინალური პასპორტით უვიზოდ იმოგზაურონ მსოფლიოს 65 ქვეყანაში, ხოლო დიპლომატიური ან სამსახურებრივი პასპორტის მფლობელებს - 79 ქვეყანაში.

ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის განხორციელების და შემდგომ პერიოდში საქართველოში მნიშვნელოვნად განახლდა ლეგალური იმიგრაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა⁴⁸. საკანონმდებლო ჩარჩოს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების მიზნით გატარებული ფუნდამენტური ცვლილებების მიუხედავად, მოქმედი კანონმდებლობის პრაქტიკაში გამოყენებისას გამოვლინდა ცალკეული მიმართულებები, რომლებიც კვლავ საჭიროებს გაუმჯობესებას. ამ თვალსაზრისით, სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის მარეგულირებელი ჩარჩოს დახვეწის მიზანია მიგრაციული ნაკადების მართვის ეფექტიანობის გაზრდა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს ეროვნული, სოციალური და ეკონომიკური უსაფრთხოების გამოწვევებზე ადეკვატური რეაგირება, ხოლო მეორე მხრივ, ქვეყნის სტაბილური განვითარებისთვის მიგრაციის დადებითი ზეგავლენის გაზრდა. ამასთან, მნიშვნელოვანია სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის მარეგულირებელი ჩარჩოს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან კიდევ უფრო დაახლოება და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინება.

მოქმედი რეგულაციების პრაქტიკაში გამოყენების გამოცდილებამ წარმოაჩინა მიგრაციის მართვის პროცესში ცალკეული გამოწვევები, როგორც დარგობრივი, ისე ვიწრო სექტორული პრიორიტეტული მიმართულებებით. საგულისხმოა, რომ მიგრაციის მართვის პროცესის ეფექტიანობის განმსაზღვრელი მნიშვნელოვანი ფაქტორებია - მიგრაციული ნაკადების სწორი პროგნოზირება, ნაკადების მართვის მექანიზმების გამართული ფუნქციონირება და სხვადასხვა სექტორებზე მიგრაციული ნაკადების ზეგავლენის რეგულარული შეფასება და ანალიზი. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს შემდგომი დახვეწის მიზნით, მიგრაციის მართვაში მონაწილე სახელმწიფო უწყებები, სექტორული მიმართულებების და სფეროების გათვალისწინებით, ასევე დაგროვილ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, უზრუნველყოფენ გამოწვევების გამოვლენას და მათზე საპასუხოდ კოორდინირებულად და ურთიერთშეთანხმებით შეიმუშავენ შესაბამის საკანონმდებლო ცვლილებებს.

სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის დახვეწის პროცესში სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირებასთან ერთად, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა გლობალურ კონტექსტს და ევროკავშირის და იმ სახელმწიფოთა პრაქტიკის გაცნობასა და გაზიარებას, რომლებსაც მსგავს გამოწვევებთან გამკლავების გამოცდილება აქვთ. შესაბამისად, სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის დახვეწის მიზნით შეიმუშავებული ახალი რეგულაციები დაეფუძნება მიგრაციის მართვაში მონაწილე უწყებების მიერ იდენტიფიცირებულ პრიორიტეტულ მიმართულებებს და არსებული სიტუაციის დეტალურ ანალიზს, ასევე საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევის შედეგებს. აღსანიშნავია, რომ ახალი რეგულაციების შეიმუშავების პროცესში გათვალისწინებული იქნება მიგრაციის რისკების ანალიზის შედეგები და ახალი რეგულაციების სოციალურ, ეკონომიკურ, უსაფრთხოებისა და სხვა დაკავშირებულ სფეროებზე ზეგავლენის წინასწარი შეფასების შედეგებიც.

გლობალიზაციის პროცესების გათვალისწინებით და ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის, მნიშვნელოვანია უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების სფეროში საერთაშორისო მობილობის ხელშეწყობა, ისევე როგორც უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების

⁴⁸ http://migration.commission.ge/index.php?article_id=54&clang=0 (ნანახია: 08.12.2020).

ინტერნაციონალიზაცია, რასაც, ერთი მხრივ, მოყვება უცხო ქვეყნების სასწავლო დაწესებულებებში ქართველი სტუდენტებისა და მეცნიერების ნაკადების და, მეორე მხრივ, საქართველოში უცხოენოვანი საგანმანათლებლო პროგრამებისა და უცხოელ სტუდენტთა რაოდენობის ზრდა. ამის საფუძველია განათლების სამინისტროს მიერ საერთაშორისო პარტნიორობთან ერთად განხორციელებული სასტიპენდიო, აკადემიური და სამაგისტრო პროგრამები⁴⁹. ასევე, აღსანიშნავია თანამშრომლობა ევროკავშირის პროგრამების⁵⁰ ფარგლებში და განათლების სამინისტროს სსიპ განათლების საერთაშორისო ცენტრის სასტიპენდიო პროგრამები.

მზარდია უცხოენოვანი საგანმანათლებლო პროგრამების რიცხვი საქართველოს უმაღლეს სასწავლებლებში და ფართოვდება ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატები უცხოურ უნივერსიტეტებთან. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უცხოენოვანი საგანმანათლებლო პროგრამების განვითარებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოში მყოფი უცხოელი სტუდენტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობისა და ცხოვრების პირობების კვლევებს, რომელიც მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: უცხოელ სტუდენტთა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ტრანზიცია და წვდომა, საცხოვრებელი, ხარჯები, შემოსავლები, დასაქმება, საერთაშორისო მობილობა, აგრეთვე, საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლის შესახებ ინფორმაციის წყაროები, საქართველოში სწავლის მოტივაცია, კმაყოფილება და სხვა. როგორც აღნიშნული კვლევები აჩვენებს, უცხოელი სტუდენტების ინტერესი, ისწავლონ ქართულ უმაღლეს სასწავლებლებში, მზარდია. უცხოელ სტუდენტებს მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ როგორც ქვეყნის ეკონომიკაში⁵¹, ასევე უნივერსიტეტების განვითარებაში. მათ მიერ გადახდილი სწავლის საფასური ქართულ უნივერსიტეტებს საშუალებას აძლევს, განახორციელონ მნიშვნელოვანი ინვესტიციები ინფრასტრუქტურასა და ტექნოლოგიებში და განავითარონ ახალი საგანმანათლებლო პროგრამები⁵².

უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების ინტერნაციონალიზაციის მიმართულებით, მაგალითის სახით აღსანიშნავია ქუთაისის საერთაშორისო უნივერსიტეტი, რომლის მიზანია, რეგიონში გახდეს განათლების, მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების საერთაშორისო ცენტრი, რის შედეგადაც საქართველო მოწინავე ადგილს დაიკავებს საერთაშორისო საგანმანათლებლო და სამეცნიერო არენაზე⁵³. აღნიშნული საერთაშორისო რანგის კვლევითი ინფრასტრუქტურა მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს გამორჩეული უცხოელი მკვლევარების მოსაზიდად საქართველოში.

უცხოეთში კვლევითი მობილობისა თუ სამეცნიერო სტაჟირების ხელშეწყობის მიზნით, განათლების სამინისტროს შოთა რუსთაველის სამეცნიერო ფონდი ახორციელებს ერთობლივ

⁴⁹ მაგ.: Stipendium Hungaricum უნგრეთში, აკადემიური პროგრამები იტალიაში, Fulbright პროგრამა აშშ-ში, სამაგისტრო პროგრამები საფრანგეთში, აკადემიური პროგრამები სან-დიეგოს სახ. უნივერსიტეტში და ა.შ.

⁵⁰ მაგ.: Erasmus+, Erasmus Mundus Joint Master Degree.

⁵¹ ISET-ის კვლევის თანახმად, უცხოელი სტუდენტები ყველაზე მეტს, 28 მილიონ აშშ დოლარს, სწავლის საფასურში და 16.7 მილიონ აშშ დოლარს საცხოვრებელი ფართის ქირაში იხდიან. საქართველოში უცხოელი სტუდენტების ჯამური წლიური ფინანსური ხარჯი 195 მილიონ ლარს აღწევს. „მოკლე ფორმატის მიგრაციის პროფილი - უცხოელი სტუდენტები საქართველოში“, მსსკ. 2017 წ. http://migration.commission.ge/files/migraciis_profil_i_a5_geo.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁵² იქვე.

⁵³ <https://kiu.edu.ge/geo/about-us> (ნანახია: 08.12.2020).

საგრანტო კონკურსებს სხვადასხვა უცხოურ კვლევით ინსტიტუტთან. საქართველოს სამეცნიერო პოტენციალის ინტერნაციონალიზაციის გზაზე ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს EURAXESS-ის ქსელში ჩართვა. აღნიშნული პორტალი ხელსაყრელი ონლაინ ინსტრუმენტია საქართველოში უცხოელი მეცნიერებისა და მკვლევარების მოსაზიდად. საქართველოში კვლევების განხორციელების გაზრდის მიზნით, აუცილებელია კვლევისა და ინოვაციის სისტემაში ადმინისტრაციული სირთულეების შემცირება და შესაბამისი პროცედურების გამარტივება. ამჟამად არ ხდება სამეცნიერო, კვლევითი და ინოვაციური გრანტების ცენტრალიზებულად აღრიცხვა, ასევე უცხოეთიდან საქართველოში შემოსული და საქართველოდან უცხოეთში კვლევითი საქმიანობის მიზნით გამსვლელი მეცნიერ-მკვლევარების რეესტრის წარმოება. ამ მიზნით, აუცილებელია შეიქმნას ინტერნაციონალიზაციის ხელშემწყობი ინდიკატორების მქონე, საინფორმაციო სისტემა (მონაცემთა ბაზა). ხოლო, ახალგაზრდა მეცნიერებისთვის უნდა შემუშავდეს საერთაშორისო ბიზნესსასტიკენდიო სქემები, რაც გულისხმობს ქართულ კომპანიებში უცხოელი პერსპექტიული მეცნიერების მოზიდვას და ქართველი ახალგაზრდა მეცნიერების უცხოურ ინდუსტრიულ კომპანიებში სამეცნიერო-კვლევითი მიზნებით საშუალოვადიან მივლინებას.

განათლების ინტერნაციონალიზაციის კუთხით, ერთ-ერთი საკვანძო საკითხია უცხოური ფორმალური და არაფორმალური განათლების აღიარება. აღნიშნული მიმართულებით უკანასკნელ წლებში მოწესრიგდა სამართლებრივი ბაზა და დაინერგა როგორც ფორმალური, ასევე არაფორმალური განათლების აღიარების მექანიზმები; შეიქმნა არაფორმალური განათლების აღიარების ელექტრონული სისტემა და შემუშავდა არაფორმალური განათლების აღიარების უფლების მოპოვების გზამკვლევი. უცხოური განათლების აღიარების მექანიზმების გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირება სამომავლოდ უმნიშვნელოვანეს როლს შეასრულებს განვითარებაზე ორიენტირებული ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების გაფართოებასა და დახვეწაში.

საერთაშორისო მობილობის და ლეგალური მიგრაციის ხელშემწყობისთვის მნიშვნელოვანია საკონსულო სერვისების მუდმივი გაუმჯობესება და ხელმისაწვდომობის გაზრდა, რისთვისაც აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს როგორც საქართველოს საკონსულო დაწესებულებების არეალის გაფართოების, ასევე საპატიო კონსულის ინსტიტუტის განვითარების მიმართულებით. ახალი საკონსულო დაწესებულებების გახსნა ემსახურება საქართველოს მოქალაქეთა ინტერესების უფრო ეფექტიან დაცვას, სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას და ზოგიერთ ქვეყანაში, გეოგრაფიული განფენილობიდან გამომდინარე, მოშორებით მდებარე საელჩოებსა და საკონსულოებში ვიზიტთან დაკავშირებული დისკომფორტის შემცირებას, ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც დიპლომატიური მისია ან საკონსულო დაწესებულება არ არსებობს, საპატიო კონსულები აქტიურად არიან ჩართული საქართველოს მოქალაქეთა უფლებების დაცვასა და ლეგალური მიგრაციის შესახებ ინფორმაციის გავრცელებაში.

საკონსულო საქმიანობაში თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვა და განვითარება ერთ-ერთი პრიორიტეტია. საკონსულო საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდის და მოქალაქეებისათვის შეთავაზებული სერვისების ხარისხის გასაუმჯობესებლად საგარეო საქმეთა სამინისტროში ამოქმედდა საკონსულო საქმიანობის მართვის ელექტრონული

სისტემა (Geoconsul)⁵⁴, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია საკონსულო სერვისების სრული სპექტრის მიღება. ამასთან, სერვისების ნაწილის მიღება შესაძლებელია ელექტრონულად, საკონსულო დაწესებულებაში გამოცხადების გარეშე. სისტემა არის უნიკალური იმდენად, რამდენადაც ის არის საკონსულო მომსახურებასთან დაკავშირებული სრული ინფორმაციის მატარებელი. პროგრამა მუშაობს წარმატებულად და სრულად ართმევს თავს დასახულ ამოცანებს. თუმცა საჭიროა მუშაობის გაგრძელება პროგრამის გაუმჯობესებაზე. თითოეული პროგრამული განახლების მიზანი უნდა იყოს შესაბამისი პროცედურების გამარტივება და სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

საქართველოს ელექტრონული ვიზის პორტალის (E-Visa Portal)⁵⁵ მეშვეობით შესაძლებელია მოკლევადიანი ვიზის მიღება ელექტრონულად, საკონსულოში გამოცხადების გარეშე. საქართველოს ვიზის გაცემის სერვისის დახვეწის კუთხით აღსანიშნავია საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლობა გარე მომსახურების ცენტრებთან⁵⁶. საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ გაგრძელება მუშაობა როგორც დამატებითი ცენტრების საჭიროების იდენტიფიცირების, აგრეთვე არსებული ცენტრების მიერ მომსახურების გაუმჯობესების კუთხით.

მსოფლიოში განვითარებული კონფლიქტების, ბუნებრივი კატაკლიზმების და გლობალური პანდემიების გამო შექმნილი კრიზისული სიტუაციებისას, მნიშვნელოვანია საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობების და საკონსულო დაწესებულებების მზადყოფნის გაუმჯობესება ასეთ სიტუაციებში სამოქმედოდ. საზღვარგარეთ საქართველოს მოქალაქეების უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად უწყებებს შორის კოორდინაციის, რესურსებისა და რისკების ეფექტიანი მართვისთვის შემუშავდა და დამტკიცდა⁵⁷ საზღვარგარეთ კრიზისულ სიტუაციებში მოქმედების წესი და შესაბამისი სახელმძღვანელო. აღნიშნული წესის თანახმად, საგარეო საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა კრიზისების მართვის საბჭო, რომლის ფუნქციაა, საზღვარგარეთ კრიზისული მდგომარეობის წარმოქმნის შემთხვევაში, კოორდინაცია გაუწიოს და დაეხმაროს საელჩოებსა თუ საკონსულო დაწესებულებებს კრიზისის აღმოსაფხვრელად. სახელმძღვანელოს მიხედვით მომზადდა საკონსულო კრიზისების მართვის სასწავლო მოდული, რომელიც საკონსულო ტრენინგების კურიკულუმის განუყოფელი ნაწილი გახდა. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული სახელმძღვანელო დაინერგოს საზღვარგარეთ ყველა დიპლომატიურ დაწესებულებაში, რადგან საკონსულო კრიზისის სწორი მენეჯმენტი და წინასწარ შემუშავებული სტრატეგია მნიშვნელოვნად ამცირებს მოულოდნელობის ეფექტს და არეულობის პირობებში მოქალაქეთა ქაოსურ გადაადგილებას. ამასთან, თანამედროვე საკონსულო კრიზისების მართვა მოითხოვს სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო აქტორებს შორის აქტიურ თანამშრომლობას. გლობალური თუ რეგიონული თანამშრომლობის და კოორდინირებული ქმედების გარეშე შეუძლებელი იქნება საკონსულო კრიზისთან დაკავშირებულ გამოწვევებთან სათანადოდ

⁵⁴ <https://www.geoconsul.gov.ge/> (ნანახია: 08.12.2020).

⁵⁵ <https://www.evisa.gov.ge> (ნანახია: 08.12.2020).

⁵⁶ მაგ.: გარე მომსახურების სააგენტო - „VFS Global“, რომლის ფარგლებშიც საქართველოს სავიზო აპლიკაციების 18 ცენტრი ოპერირებს ინდოეთში, ნეპალში, ბანგლადეშსა და შრი-ლანკაში. <https://www.vfsglobal.com/en/individuals/index.html> (ნანახია: 08.12.2020).

⁵⁷ საგარეო საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 12 ივლისის №01-170 ბრძანება.

გამკლავება. ხოლო კრიზისებისადმი მზადყოფნის გაუმჯობესება ხელს შეუწყობს ლეგალურ, უსაფრთხო და მოწესრიგებულ მიგრაციას.

ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების გაფართოებასთან ერთად, აუცილებელია შესაბამისი დარგობრივი მიმართულებებით მომუშავე თანამშრომლების შესაძლებლობებისა და უნარების მუდმივი გაუმჯობესება, ერთი მხრივ, პროფესიული ტრენინგების ჩატარების, გამოცდილებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების, ხოლო მეორე მხრივ, მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებების, ტექნოლოგიური სიახლეების და თანამედროვე მიდგომების შესახებ ინფორმაციის მიწოდების კუთხით.

მიზანი: *განვითარებაზე ორიენტირებული ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების გაფართოება და დახვეწა.*

ამოცანები:

- შრომითი მიგრაციის მართვის გაუმჯობესება;
- საზღვარგარეთ დროებით ლეგალურად დასაქმების (ცირკულარული შრომითი მიგრაციის) ხელშეწყობა და განვითარება;
- ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების თაობაზე მოსახლეობის, მათ შორის, ქალების, ახალგაზრდების, ეთნიკური უმცირესობების და მოწყვლადი ჯგუფების ცნობიერების ამაღლება;
- სახელმწიფო ინტერესებისა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, საქართველოს სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის დახვეწა;
- უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების სფეროში საერთაშორისო მობილობის ხელშეწყობა;
- საქართველოს მოქალაქეებისათვის უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობების გაზრდა;
- საკონსულო სერვისების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაუმჯობესება;
- მზადყოფნის გაუმჯობესება საზღვარგარეთ შესაძლო კრიზისულ სიტუაციებში სამოქმედოდ;
- ლეგალური მიგრაციის საკითხებზე მომუშავე თანამშრომელთა პროფესიული შესაძლებლობებისა და უნარების გაუმჯობესება.

3. არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა

სიტუაციის ანალიზი:

არალეგალურ მიგრაციულ ნაკადებთან და მასთან დაკავშირებულ დანაშაულთან ბრძოლა მნიშვნელოვანი ფაქტორია სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფისა და მიგრაციის მართვის არსებული სისტემის მდგრადობის თვალსაზრისით. არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლის პრევენციული ღონისძიებები დადებით გავლენას ახდენს ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობების განვითარებაზე, ხოლო ლეგალური მიგრაციის საშუალებების გაფართოება და ხელმისაწვდომობა დადებითად აისახება მიგრაციასთან დაკავშირებული არალეგალური საქმიანობისა და დანაშაულის სხვადასხვა ფორმის შემცირებაზე.

არალეგალური მიგრაციის და ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია პარტნიორ ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გაძლიერება და თანამშრომლობის ფორმატების განვითარება. ამ მხრივ აღსანიშნავია პარტნიორ სახელმწიფოებთან სისხლის სამართლის სფეროში საერთაშორისო და საპოლიციო თანამშრომლობის მიმართულებები. თანამშრომლობისა და ინფორმაციის გაცვლის შესახებ ორმხრივი შეთანხმებები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები და თანამშრომლობის მემორანდუმები საქართველოს მთავრობას გაფორმებული აქვს 30-ზე მეტ სახელმწიფოსთან. საქართველოს პოლიციის ატაშეები დანიშნული არიან 16 პარტნიორ ქვეყანაში, საიდანაც დამატებით იფარება 7 სახელმწიფო. მნიშვნელოვანია, რომ ამ კუთხით გაგრძელდეს აქტიური მუშაობა და საქართველოს პოლიციის ატაშეების სამოქმედო არეალი კიდევ უფრო გაფართოვდეს. 2017 წლიდან ძალაშია „საქართველოსა და EUROPOL-ს შორის ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ“ შეთანხმება, რომლის ფარგლებშიც 2018 წლიდან EUROPOL-ში მივლენილია საქართველოს მეკავშირე ოფიცერი, ხოლო 2019 წლიდან საქართველოსა და EUROPOL-ს შორის ფუნქციონირებს ინფორმაციის გაცვლის სწრაფი და უსაფრთხო კომუნიკაციის არხი. 2019 წელს საქართველო ასევე გახდა EUROPOL-ის ცალკეული ანალიტიკური პროექტების⁵⁸ წევრი. ამასთან, 2019 წლიდან ძალაში შევიდა „თანამშრომლობის შეთანხმება საქართველოსა და EUROJUST-ს შორის“, რომლის ფარგლებშიც 2020 წლიდან EUROJUST-ში საქართველოდან მივლენილია მეკავშირე პროკურორი. აღსანიშნავია, რომ EUROPOL-თან და EUROJUST-თან თანამშრომლობის მოცემული ფორმატები კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს არალეგალურ მიგრაციასთან დაკავშირებულ მძიმე დანაშაულებთან, განსაკუთრებით, ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულთან, მათ შორის, ტრეფიკინგთან ბრძოლის გაძლიერებას.

არალეგალურ მიგრაციასთან და ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის მიზნით საქართველო ასევე აქტიურად თანამშრომლობს FRONTEX-თან. აღნიშნული თანამშრომლობის ფარგლებში რეგულარულად ხორციელდება ქართველი პოლიციის ოფიცრების ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მივლინებით გაგზავნა. ასევე, შსს-ს შესაბამისი სტრუქტურული დანაყოფების წარმომადგენლები აქტიურად მონაწილეობენ FRONTEX-ის ხელმძღვანელობით ერთობლივ ოპერაციებში (სახმელეთო, საზღვაო და საჰაერო), რომელიც

⁵⁸ „ადმოსავლეთ ევროპული ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ანალიტიკური ჯგუფის“ (EEOC) და „საკუთრების წინააღმდეგ მიმართული ორგანიზებული დანაშაულის ჯგუფის“ (Furtum) წევრი.

მოიცავს როგორც სასაზღვრო შემოწმებებს, ასევე სასაზღვრო ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ საქმიანობას. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლიდან შსს-მ FRONTEX-თან ერთად დაიწყო ახალი ოპერაციები საქართველოდან არალეგალური მიგრაციის ნაკადების შესამცირებლად, რომლის მიზანია საქართველოს აეროპორტებში დამატებითი ექსპერტების განთავსება, ხოლო ევროკავშირის/*შენგენის* წევრი ქვეყნების აეროპორტებში საქართველოს შსს-ს პატრულ-ინსპექტორების (მესაზღვრე-კონტროლიორი) მივლენა. აღნიშნული ასევე მიზნად ისახავს მესაზღვრეებისთვის სასაზღვრო კონტროლთან დაკავშირებით ევროკავშირის კანონმდებლობის გაცნობას, სასაზღვრო გამტარ პუნქტებზე ევროსტანდარტების დანერგვის ხელშეწყობას, ოპერატიული თანამშრომლობის გაღრმავებას და ინფორმაციისა და გამოცდილების გაზიარებას. ასევე, მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს FRONTEX-თან თანამშრომლობა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში არალეგალურად მყოფი საქართველოს მოქალაქეების დაბრუნების ერთობლივი ოპერაციების განხორციელების მიმართულებით. ამასთან, საქართველოს მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის/*შენგენის* წევრ ქვეყნებში უვიზო მიმოსვლის წესების დარღვევის და ამ მიზეზით ე.წ. შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების ალბათობის შემცირების მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა 2020 წელს მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებები⁵⁹, რომელიც მიზნად ისახავს ევროკავშირის/*შენგენის* წევრ ქვეყნებში საქართველოს იმ მოქალაქეების გადინების პრევენციას, რომლებიც არაკეთილსინდისიერად გამოიყენებენ უვიზო მიმოსვლის შესაძლებლობას. ამასთან ერთად, 2019 წლიდან სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯად ქმედებად გამოცხადდა საქართველოს მოქალაქის უცხო ქვეყანაში უკანონოდ დარჩენისთვის შესაბამისი პირობების შექმნა/ორგანიზების გაწევა ან/და უცხო ქვეყანაში საერთაშორისო დაცვის მისაღებად საქართველოს მოქალაქის მიერ მისი უფლებების ან თავისუფლებების დარღვევის თაობაზე მცდარი ინფორმაციის წარდგენის ხელშეწყობა/ორგანიზება⁶⁰.

არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი ეფექტიანი მექანიზმი სახელმწიფოებს შორის მათ ტერიტორიაზე უკანონოდ მყოფ პირთა რეადმისიის თაობაზე შეთანხმებებია. საქართველოს რეადმისიის შეთანხმებები გაფორმებული აქვს ევროკავშირთან, დანიასთან, ისლანდიასთან, შვეიცარიასთან, ნორვეგიასთან, ასევე უკრაინასთან, მოლდოვასთან და ბელარუსთან. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული რეადმისიის შეთანხმების ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საქართველოსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის მიმდინარეობს რეადმისიის შეთანხმების საიმპლემენტაციო ოქმების გაფორმების პროცესი. საქართველოს საიმპლემენტაციო ოქმი გაფორმებული აქვს ევროკავშირის წევრ 12 ქვეყანასთან. ამასთან, რეადმისიის ახალი შეთანხმებების გაფორმების თაობაზე მოლაპარაკებები მიმდინარეობს 10-მდე ქვეყანასთან, ხოლო შეთანხმებების გაფორმებაზე მოლაპარაკებები ინიცირებულია 20-ზე მეტ ქვეყანასთან.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის/*შენგენის* წევრი ქვეყნებიდან საქართველოს მოქალაქეთა იძულებით დაბრუნება, ძირითადად, რეადმისიის შესახებ შეთანხმების ფარგლებში ხორციელდება. ევროკავშირის/*შენგენის* ქვეყნებიდან რეადმისიაზე მიღებული განცხადებების რაოდენობა ბოლო წლების განმავლობაში მზარდია⁶¹. ამასთან, ხსენებული

⁵⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4978736?publication=0> (ნანახია: 08.12.2020).

⁶⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4537491?publication=0> (ნანახია: 08.12.2020).

⁶¹ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

ქვეყნებიდან რეადმისიაზე მიღებული განაცხადების დაკმაყოფილების კოეფიციენტი საქართველოს შემთხვევაში ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია სხვა მესამე ქვეყნებთან შედარებით და ყოველწლიურად 95%-ს აღემატება.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ შეთანხმების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიერ დაინერგა „რეადმისიის განაცხადების მართვის ელექტრონული სისტემა“ (RCMES)⁶², რომელიც დადებითად შეფასდა ევროკომისიის მიერ და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს რეკომენდაცია მიეცათ სისტემაში ჩასართავად. 2020 წლის მდგომარეობით, სისტემაში ჩართულია ევროკავშირის/შენგენის წევრი 19 ქვეყანა⁶³. აღსანიშნავია, რომ რეადმისიის სისტემის გამოყენებით, საქართველოს და ევროკავშირის/შენგენის წევრი ქვეყნების შესაბამისი სამსახურები მნიშვნელოვნად ზოგავენ როგორც ადამიანურ, ასევე ადმინისტრაციულ და ფინანსურ რესურსებს. სისტემას რეგულარულად ემატება ახალი ფუნქციონალები და ინტენსიურად მიმდინარეობს მუშაობა მისი პოპულარიზაციის და დამატებითი ქვეყნების ჩართვის მიზნით. მნიშვნელოვანია, რომ გაგრძელდეს სისტემის გაუმჯობესება და მისი რეპლიკაცია და დანერგვა სხვა ხელშემკვრელი ქვეყნების მიერ, რაც ხელს შეუწყობს რეადმისიის შეთანხმებების ეფექტიან განხორციელებას.

საქართველოში შემოსვლის მსურველ უცხოელთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად, მნიშვნელოვანია არსებობდეს ქვეყანაში კანონიერი საფუძვლის გარეშე მყოფი პირების გამოვლენისა და გაძევების ქმედითი მექანიზმები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული უკანონო მიგრაციასთან დაკავშირებული საფრთხეები.

ქვეყანაში კანონიერი საფუძვლის გარეშე მყოფი პირების გამოვლენის და გაძევების ქმედითი მექანიზმის განვითარებისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით, შსს-ს მიერ მნიშვნელოვანი ღონისძიებები განხორციელდა. დაიხვეწა საკანონმდებლო ბაზა, გაუმჯობესდა შიდაუწყებრივი და უწყებათაშორისი კოორდინაცია, შემუშავდა ქვეყანაში უკანონოდ მყოფი მიგრანტების გამოვლენისა და რეფერირების წესი, აგრეთვე დამტკიცდა სტანდარტული სამოქმედო პროცედურები.

განხორციელებული ღონისძიებების შედეგად გაიზარდა ქვეყანაში კანონიერი საფუძვლის გარეშე მყოფ უცხოელთა გამოვლენის მაჩვენებელი, ხოლო 2019 წელს პირთა ქვეყნიდან გაძევების თაობაზე გამოტანილი გადაწყვეტილებების აბსოლუტური უმრავლესობა (დაახლოებით 84%) აღსრულდა. ამასთან, უკანონო მიგრაციის მართვის მიმართულებით კვლავ გამოწვევას წარმოადგენს არალეგალურად მყოფ პირთა წარმოშობის ქვეყნებთან თანამშრომლობა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სწრაფი და ეფექტური პროცედურები იმ პირთა იდენტიფიცირებისა და უსაფრთხო და ორგანიზებული დაბრუნების მიზნით, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ საქართველოს ტერიტორიაზე შესვლის, ყოფნის ან ცხოვრებისათვის დადგენილ მოთხოვნებს. ამავე კონტექსტში მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს IOM-თან აქტიური თანამშრომლობა ქვეყანაში არალეგალურად მყოფი პირების წარმოშობის ქვეყნებში ნებაყოფლობით დაბრუნების მხარდასაჭერად.

⁶² სისტემა შეიქმნა IOM-ის დახმარებით, ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში.

⁶³ პოლონეთი, საბერძნეთი, ბულგარეთი, საფრანგეთი, ბელგია, რუმინეთი, შვეიცარია, ნიდერლანდები, გერმანია, ავსტრია, ესპანეთი, ლიეტუვა, ლატვია, იტალია, ირლანდია, ჩეხეთი, ფინეთი, სლოვენია და დანია.

შსს-სთვის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად რჩება მიგრაციის დეპარტამენტის დროებითი განთავსების ცენტრის ეფექტიანი მართვა, უსაფრთხოებისა და განთავსებულ პირთა უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტების უზრუნველყოფით. შესაბამისად, მუდმივად მიმდინარეობს მუშაობა ცენტრის მართვისა და ცენტრში განთავსებულ პირთა პირობების გაუმჯობესების, არასათანადო მოპყრობის პრევენციისა და მნიშვნელოვან სერვისებზე (სამედიცინო, საგანმანათლებლო და ა.შ.) წვდომის უზრუნველსაყოფად. ცენტრში განთავსებულ უცხოელთა მიმართ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის, დისკრიმინაციის ყოველგვარი ფორმის პრევენციისა და აღკვეთის მიზნით, შემუშავდა სტანდარტული სამოქმედო პროცედურები, დაიხვეწა არასათანადო მოპყრობისა და პირობების თაობაზე განცხადების მექანიზმი, ცენტრში განთავსებული პირებისთვის ჯანდაცვის სფეროში საყოველთაოდ აღიარებული სერვისების უზრუნველსაყოფად შემუშავების პროცესშია სამედიცინო მომსახურების ინსტრუქცია.

გატარებული ღონისძიებების მიუხედავად, საჭიროა დროებითი განთავსების ცენტრის შესაძლებლობებისა და უსაფრთხოების სტანდარტების რეგულარულად დახვეწა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ცენტრში განთავსებული პირების უფლებების დაცვა ცენტრში მიღებიდან გაძევების გადაწყვეტილების აღსრულებამდე.

პერმანენტულად მიმდინარეობს უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე პასუხისმგებელი თანამშრომლების მომზადება/გადამზადება. თანამშრომლები ინტენსიურად მონაწილეობენ კანონიერი საფუძვლის გარეშე მყოფი პირების დაკავებასთან, მათი საქართველოდან გაძევების პროცედურებთან, დროებითი განთავსების ცენტრის მართვასთან, გაძევების პროცესში ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებულ ტრენინგებში, სასწავლო კურსებსა და სამუშაო შეხვედრებში. მნიშვნელოვანია, რომ თანამშრომელთა მომზადება/გადამზადება წარმოადგენდეს უწყვეტ პროცესს და სასწავლო პროგრამები და ტრენინგები მორგებული იყოს არსებულ და სამომავლო გამოწვევებზე.

არალეგალური მიგრაციისთვის დამახასიათებელ ერთ-ერთ საფრთხეს წარმოადგენს ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის ისეთი ფორმა, როგორცაა ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი). მსოფლიო მასშტაბით, ამ საფრთხის წინაშე უფრო ხშირად ქალები და ბავშვები დგებიან⁶⁴. ტრეფიკინგის დანაშაულის პრევენციის, მსხვერპლთა დაცვის, პროაქტიული გამოძიების, ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნისა და თანამშრომლობის გაძლიერების მიზნით, ბოლო წლებში ტრეფიკინგის საბჭოს მიერ⁶⁵ ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის სამოქმედო გეგმების ფარგლებში და მის მიღმა განხორციელდა მნიშვნელოვანი ღონისძიებები როგორც საკანონმდებლო, ისე ინსტიტუციურ დონეზე. სახელმწიფო ანტიტრეფიკინგული პოლიტიკის ეფექტიანობაზე მიუთითებს აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტის 2016-2020 წლების ანგარიშები⁶⁶, რომელთა თანახმადაც საქართველო, ევროკავშირის არაერთი წევრი ქვეყნის გვერდით ინარჩუნებს ადგილს პირველ კალათაში, რაც ნიშნავს იმას, რომ ქვეყანა სრულად აკმაყოფილებს

⁶⁴ გაეროს ნარკოტიკების და დანაშაულთან ბრძოლის ოფისის (UNODC) 2018 წლის გლობალური ანგარიში ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) თემაზე. გვ. 10. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁶⁵ „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების განმახორციელებელი საუწყებოთაშორისო საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 10 აპრილის №281 დადგენილება <https://matsne.gov.ge/document/view/2316707?publication=3> (ნანახია: 08.12.2020).

⁶⁶ <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/> (ნანახია: 08.12.2020).

ტრეფიკინგთან ბრძოლის სტანდარტებს და მუდმივ რეჟიმში აგრძელებს თანმიმდევრულ და კოორდინირებულ ღონისძიებებს ტრეფიკინგთან ბრძოლის კუთხით.

ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლისთვის სახელმწიფო დიდ ყურადღებას უთმობს და მომავალშიც დაუთმობს ტრეფიკინგის შემთხვევების პროაქტიულ გამოძიებასა და დამნაშავეების დასჯას ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების გზით. 2015-2019 წლების მონაცემებით, საქართველოში იდენტიფიცირებულ იქნა 66 მსხვერპლი/დაზარალებული. საქართველოს ტერიტორიაზე ჩადენილი ტრეფიკინგის დანაშაულის ყველაზე გავრცელებული ფორმა სექსუალური ექსპლუატაციის მიზნით განხორციელებული ტრეფიკინგია, თუმცა ბოლო პერიოდში გამოვლინდა შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევებიც. საზღვარგარეთ საქართველოს მოქალაქეების წინააღმდეგ ჩადენილი ტრეფიკინგის დანაშაულის ყველაზე გავრცელებული ფორმა ასევე შრომითი ექსპლუატაციაა. იდენტიფიცირებულ ტრეფიკინგის მსხვერპლთა და დაზარალებულთა პროფილის ანალიზი გენდერულ და ასაკობრივ ჭრილში ცხადყოფს, რომ მსხვერპლთა/დაზარალებულთა 48% არის არასრულწლოვანი გოგო, 39% - ქალი, 8% - კაცი, ხოლო 5% - არასრულწლოვანი ბიჭი. ქალ მსხვერპლთა/დაზარალებულთა საშუალო ასაკი 31 წელია, კაცების - 33 წელი, ხოლო ბავშვების (როგორც გოგოების, ისე ბიჭების) - 11 წელი. ამასთან, გამოვლენილი ტრეფიკინგის შემთხვევების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ტრეფიკინგის მსხვერპლნი/დაზარალებულნი და მათ მიმართ დანაშაულის ჩამდენი პირები, ძირითადად, ერთი და იმავე ქვეყნის მოქალაქეები არიან.

ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) შემთხვევების გამოვლენისა და დამნაშავეთა დასჯის მიზნით, ტრეფიკინგის საკითხებზე გადამზადებული, სპეციალური ცოდნისა და უნარების მქონე გამომძიებლებისგან შემდგარი მობილური ჯგუფები და სპეციალისტთა ჯგუფი (ე.წ. Task Force), დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის მიზნით, რეგულარულად ამოწმებენ ტრეფიკინგის რისკის შემცველ ადგილებს. ასევე, აეროპორტებში ხორციელდება დეპორტირებულთა გამოკითხვა მათ მიმართ საზღვარგარეთ განხორციელებული ტრეფიკინგის შემთხვევების გამოსავლენად; ხოლო იძულებითი შრომისა და შრომითი ექსპლუატაციის შემთხვევების გამოვლენის მიზნით, შრომის სამინისტროს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი როგორც გეგმურად, ისე არაგეგმურად ამოწმებს სხვადასხვა ორგანიზაციებსა და ობიექტებს.

ტრეფიკინგის შემთხვევების გამოვლენის მიზნით ყოველწლიურად ხორციელდება როგორც საბაზისო, ისე სიღრმისეული კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებები. მიუხედავად ამისა, 2015-2019 წლებში ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულზე დაწყებული 101 გამოძიებიდან სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო მხოლოდ 16 საქმეზე 44 პირის მიმართ, რაც მიუთითებს ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულის გამოვლენის მექანიზმების დახვეწისა და ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების აუცილებლობაზე. ტრეფიკინგის წინააღმდეგ ბრძოლის კონტექსტში არანაკლებ მნიშვნელოვანია პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება. ერთიანი საინფორმაციო სტრატეგიის ფარგლებში ყოველწლიურად განხორციელებული ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებების მიუხედავად, საზოგადოების ინფორმირებულობა ტრეფიკინგის დანაშაულის

რისკებისა და თავის დაცვის საშუალებების შესახებ ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ მაღალი⁶⁷. შემცირების ტენდენციით გამოირჩევა, ასევე, ტრეფიკინგის საბჭოსთან შექმნილი მუდმივმოქმედი ჯგუფის მიერ ყოველწლიურად იდენტიფიცირებულ მსხვერპლების რაოდენობა, რაც განსხვავებით სამართალდამცავთა პროაქტიული მიდგომებისა, დამოკიდებულია სავარაუდო მსხვერპლის მიერ თვითიდენტიფიცირებაზე ან/და სხვა სამთავრობო თუ არასამთავრობო სექტორის მუდმივმოქმედი ჯგუფისადმი მიმართვიანობაზე⁶⁸.

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების არქიტექტურის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს სასაზღვრო უსაფრთხოება წარმოადგენს. საქართველოს გეოგრაფიული მდებარეობა, ბოლო წლებში განხორციელებული მნიშვნელოვანი სატრანსპორტო-საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურული პროექტები და სატრანსპორტო დერეფნების განვითარება, საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოება, აგრეთვე ახლო აღმოსავლეთში მიმდინარე კონფლიქტები წარმოადგენს საქართველოზე მოქმედ კომპლექსურ ფაქტორებს და საქართველოთი მზარდ დაინტერესებას საერთაშორისო სავაჭრო გადაზიდვების და მიგრაციული ნაკადების კუთხით. ამავდროულად იზრდება ტრანსსასაზღვრო დანაშაულთა პოტენციური საფრთხეები, რაც წარმოადგენს გამოწვევას საქართველოს სასაზღვრო უსაფრთხოებისთვის.

ქვეყნის წინაშე არალეგალური მიგრაციის კუთხით არსებულ გამოწვევებზე ეფექტიანი რეაგირების მიზნით, მნიშვნელოვანია პერმანენტულად მიმდინარეობდეს სასაზღვრო უსაფრთხოების და სასაზღვრო კონტროლის სისტემების განვითარება.

სასაზღვრო უსაფრთხოების არქიტექტურის ეფექტურობა ეფუძნება სასაზღვრო პოლიტიკის განმახორციელებელი სტრუქტურების წინმსწრები ინფორმირებულობის ხარისხს. კერძოდ, მათი მზადყოფნა და მოქმედება შედეგიანია, როდესაც მაღალია გაცნობიერებულობა საქართველოს სახელმწიფო საზღვართან მიმართებით მოსალოდნელი ნებისმიერი ქმედების შესახებ. სასაზღვრო უსაფრთხოების სიტუაციური გაცნობიერებულობა მიიღწევა საზღვრის დაცვის სფეროში ინფორმაციის მოპოვების ეფექტური საშუალებების გამოყენებით, როგორცაა საზღვრის ელექტრონული დაკვირვების სისტემების გამოყენება, რაც, ერთი მხრივ, საშუალებას იძლევა, ნაკლები ადამიანური რესურსით გაკონტროლდეს სამოქმედო არეალის გაცილებით მეტი ფართობი და, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს სამართალდარღვევებზე დროულ რეაგირებას და შეკავებას. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია საქართველო-თურქეთის, საქართველო-სომხეთისა და საქართველო-აზერბაიჯანის სახელმწიფო საზღვრის გარკვეულ მონაკვეთებზე ელექტრონული დაკვირვების სისტემის მოწყობა. მნიშვნელოვანია, რომ ელექტრონული დაკვირვების სისტემების განვითარება განხორციელდეს სახელმწიფო საზღვრის ყველა მონაკვეთზე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, პერმანენტულად მიმდინარეობს სასაზღვრო გამტარი პუნქტების თანამედროვე სტანდარტების ტექნიკით აღჭურვა როგორც პირველადი, ისე მეორადი ინსპექტირების ხაზით, რაც ერთ-ერთი აუცილებელი კომპონენტია სახელმწიფო საზღვრის

⁶⁷ მსსკ-ის ფარგლებში 2019 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით, გამოკითხული პირებიდან 10-დან 5-მა არ იცის, რა არის ტრეფიკინგი, ხოლო ეთნიკური უმცირესობებიდან ასეთი 10-დან 6-ია.

⁶⁸ 2015 წ. – ტრეფიკინგის 8 მსხვერპლი; 2016 წ. – 1; 2017 წ. – 4; 2018 წ. – 2; 2019 წ. – 0.

დაცვის ერთიან არქიტექტურაში. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სტრატეგიის მოქმედების პერიოდში ყველა სასაზღვრო გამტარი პუნქტი აღიჭურვოს თანამედროვე ტექნიკური საშუალებებით.

ტრანსსასაზღვრო საფრთხეების პრევენცია და მათზე ეფექტური რეაგირება ასევე კავშირშია სხვადასხვაგვარ, მაგრამ ურთიერთდაკავშირებულ, უზარმაზარი მოცულობის ინფორმაციასთან, ცნობებთან და მონაცემებთან და მათი დამუშავების საფუძველზე მიზნობრივი ღონისძიებების განხორციელებასთან. სსიპ - ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოს შსს-ს შესაბამის დანაყოფებთან თანამშრომლობით მომზადებული აქვს პროგრამული უზრუნველყოფის განვითარების კონცეპტუალური მონახაზი, რომლის საფუძველზეც შემუშავდება და დაინერგება პროგრამული უზრუნველყოფა, რაც წარმოადგენს სასაზღვრო უსაფრთხოების ინფორმაციის მართვის ავტომატიზებული სისტემის საფუძველს და უზრუნველყოფს მონაცემების დახარისხებას, სისტემატიზებას, ხელმისაწვდომობას, გაზიარებას და სტატისტიკურ დამუშავებას.

საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ხარისხი დამოკიდებულია სასაზღვრო სივრცის⁶⁹ კონტროლზე, სასაზღვრო სივრცის კონტროლი კი გულისხმობს სასაზღვრო დანაყოფების კომპეტენციის არეალში მყოფი ობიექტების აღმოჩენას, სასაზღვრო და საზღვრის რეჟიმთან მიმართებით მათი სტატუსის იდენტიფიცირებას (ლეგალური/არალეგალური) და საფრთხის შეკავებას. საზღვრის ელექტრონული დაკვირვების საშუალებების და სისტემების გამოყენება ზრდის ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის გამოვლენის შესაძლებლობებს და სასაზღვრო ოპერაციების ეფექტიანობას. შესაბამისად, სასაზღვრო ელექტრონული დაკვირვების შესაძლებლობების განვითარება საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტია.

ზემოაღნიშნული ამოცანების ეფექტიანად განხორციელება დაკავშირებულია დიდი მოცულობის ინფორმაციის და მონაცემების მართვასთან, რასაც აუცილებლად ესაჭიროება შესაბამისი საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურა. საკომუნიკაციო ქსელმა უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის და მონაცემების შეუფერხებელი გაზიარება ორგანიზაციული სტრუქტურის სხვადასხვა დონეზე (ტაქტიკური, ოპერაციული და სტრატეგიული) და ვერტიკალზე (უწყებათაშორისი კავშირი). შესაბამისად, აუცილებელია მაღალსიჩქარიანი საკომუნიკაციო ქსელის განვითარება, რომელიც უზრუნველყოფს სასაზღვრო უსაფრთხოების ინფორმაციის მართვის და ელექტრონული დაკვირვების სისტემების გამართულ ფუნქციონირებას.

სასაზღვრო ინფრასტრუქტურის განვითარების და სასაზღვრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ჭრილში, მნიშვნელოვანი საკითხია სახელმწიფო საზღვრის დელიმიტაცია და დემარკაცია. საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დელიმიტაციისა და დემარკაციის, აგრეთვე საქართველოს მეზობელ სახელმწიფოებთან სახელმწიფო საზღვრის განსაზღვრისა და დადგენის საკითხებზე მოლაპარაკებების წარმოების და გასატარებელ ღონისძიებათა კოორდინაციის მიზნით, 2017 წელს შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დელიმიტაციისა და დემარკაციის სამთავრობო კომისია. ბოლო წლებში კომისიის მიერ აქტიური მუშაობა და კონსულტაციები მიმდინარეობდა აზერბაიჯანის და სომხეთის რესპუბლიკებთან საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დელიმიტაცია/დემარკაციის

⁶⁹ სასაზღვრო სივრცეში იგულისხმება სასაზღვრო ზონა, სასაზღვრო ზოლი და სასაზღვრო გამტარი პუნქტი.

საკითხებზე. მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისი სახელმწიფოთაშორისი კომისიების ფარგლებში გაგრძელდეს ინტენსიური მუშაობა აზერბაიჯანულ და სომხურ მხარეებთან სახელმწიფო საზღვრის დელიმიტაციისა და დემარკაციის მიმართულებით.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მეზობელ სახელმწიფოებთან სასაზღვრო ინციდენტებსა და საფრთხეებზე ეფექტიანი რეაგირების მიზნით, გათვალისწინებულია საზღვრის წარმომადგენლების (სასაზღვრო კომისრების) დანიშვნა სომხეთისა და აზერბაიჯანის სახელმწიფო საზღვრის მონაკვეთებზე⁷⁰. სასაზღვრო კომისრები პასუხისმგებელი იქნებიან პრევენციული ღონისძიებების გატარებასა და საზღვრის დარღვევის ფაქტების შესახებ ინფორმაციის გაცვლაზე, ასევე ორმხრივი ერთობლივი სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე.

არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლის ჭრილში, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თემაა დოკუმენტების უსაფრთხოება. ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის განხორციელებისას საქართველომ ევროკავშირისგან უმაღლესი შეფასება დაიმსახურა ამ კუთხით. აუცილებელია, რომ ქვეყანამ განაგრძოს რეფორმები ამ მიმართულებით და შეინარჩუნოს დოკუმენტების უსაფრთხოების მაღალი სტანდარტი. აღნიშნული მოითხოვს სისტემის მუდმივ სრულყოფას, მსოფლიოში არსებული ცოდნის და გამოცდილების გაზიარებას და თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებას, რაც კიდევ უფრო სრულყოფილს გახდის დოკუმენტების გაყალბების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმებს.

ამ კუთხით, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, როგორც პიროვნების მაიდენტიფიცირებელი და სამგზავრო დოკუმენტების გამცემი ძირითადი ორგანო, გეგმავს თითის ანაბეჭდების შედარების სისტემის დანერგვას, რომელიც გააუმჯობესებს და კიდევ უფრო სრულყოფილს გახდის მონაცემთა დაცვას. დოკუმენტის/მონაცემების გაყალბებისაგან დაცვის არსებულ სისტემებს დაემატება ახალი მექანიზმი, რაც ადამიანური ფაქტორისაგან დამოუკიდებლად, სისტემის მეშვეობით, გამორიცხავს ადამიანების მიერ სხვისი მონაცემებით სარგებლობას. ამავდროულად, სსგს გააგრძელებს და დაასრულებს სამოქალაქო აქტების დიგიტალიზაციის პროცესს 10-წლიანი სამოქმედო გეგმის შესაბამისად⁷¹, რომელიც გულისხმობს მატერიალური ფორმის სამოქალაქო აქტების ჩანაწერების ელექტრონულ ფორმატში გადაყვანას (სკანირება) და შესაბამისი ინფორმაციის სსგს-ს მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში ასახვას.

გამომდინარე იქიდან, რომ სსგს თავისი ფუნქციების გათვალისწინებით წარმოადგენს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის ერთ-ერთ სუბიექტს⁷², აუცილებელია, რომ ინფორმაციული უსაფრთხოება სააგენტოს მასშტაბით ჯეროვნად იმართებოდეს. აქვე გასათვალისწინებელია საქართველოში და ზოგადად მსოფლიოში გახშირებული კიბერშეტევები. სათანადოდ, აუცილებელია, რომ სსგს-ში დაინერგოს ISO 27001:2013 (ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემა), რათა უწყებამ უზრუნველყოს ინფორმაციული უსაფრთხოების ყველა ძირითადი მიმართულებით მართვის გაუმჯობესება

⁷⁰ სასაზღვრო კომისრების შესახებ ორმხრივი შეთანხმება სომხეთთან 2016 წელს გაფორმდა, ხოლო აზერბაიჯანთან - 2018 წელს.

⁷¹ გეგმა შემუშავდა VLAP-ის პირველი ფაზის განხორციელებისას და ითვალისწინებს 2024 წლამდე მატერიალური ფორმის სამოქალაქო აქტების სრულად დიგიტალიზაციას.

⁷² სახელმწიფო ორგანო ან იურიდიული პირი, რომლის ინფორმაციული სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირება მნიშვნელოვანია ქვეყნის თავდაცვისათვის ან/და ეკონომიკური უსაფრთხოებისათვის, სახელმწიფო ხელისუფლების ან/და საზოგადოებრივი ცხოვრების შენარჩუნებისათვის. საქართველოს კანონი „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“. <https://matsne.gov.ge/document/view/1679424?publication=4> (ნანახია: 08.12.2020).

და სააგენტოში არსებული კრიტიკული ინფორმაციის დაცვა. აღსანიშნავია, რომ ISO 27001:2013 სტანდარტი დაფუძნებულია მუდმივ გაუმჯობესებაზე, რაც სააგენტოს საშუალებას მისცემს დროულად და ეფექტიანად მოახდინოს რეაგირება გამოწვევებზე (მათ შორის, ახალ კიბერსაფრთხეებზე) და რისკები შეამციროს დასაშვებ დონემდე.

მიზანი: არალეგალური მიგრაციისა და ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლა და სასაზღვრო უსაფრთხოების დაცვის გაუმჯობესება.

ამოცანები:

- უკანონო მიგრაციის და ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება;
- უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის შესახებ შეთანხმებების ეფექტიანი იმპლემენტაცია;
- კანონიერი საფუძვლის გარეშე მყოფ პირთა გაძევების მექანიზმების შემდგომი განვითარება;
- ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულის გამოვლენის მექანიზმების დახვეწა და ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოება;
- ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) დანაშაულის პრევენცია;
- სახელმწიფო საზღვრის ტექნიკური აღჭურვის გაუმჯობესება;
- სასაზღვრო უსაფრთხოების სფეროს ინფორმაციის მართვის გაციფრულება და საინფორმაციო-ტექნოლოგიური პლატფორმის განვითარება;
- საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის სახმელეთო და საზღვაო მონაკვეთებზე ელექტრონული დაკვირვების შესაძლებლობების გაძლიერება;
- არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლის სასაზღვრო უსაფრთხოების დანაყოფებისთვის მაღალსიჩქარიანი საკომუნიკაციო ქსელის განვითარება;
- საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის სადელიმიტაციო-სადემარკაციო სამუშაოების გაგრძელება;
- დოკუმენტების უსაფრთხოების მაღალი სტანდარტის შენარჩუნება და გაუმჯობესება;
- უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში შესაბამის თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება.

4. დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაცია

სიტუაციის ანალიზი:

საზღვარგარეთ მყოფი საქართველოს მოქალაქეების დაბრუნების წახალისება და დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის ხელშეწყობა - საქართველოს დემოგრაფიული მდგომარეობის, სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციის და შემდგომ წლებში მიგრაციის პროგნოზების გათვალისწინებით - ქვეყნის ერთ-ერთი პრიორიტეტია.

საქართველოში დაბრუნებით მიგრაციაზე მონაცემების რამდენიმე წყარო არსებობს, თუმცა ეს მონაცემები ფრაგმენტულია და ნაკლებად ასახავს დაბრუნებითი მიგრაციის სრულ სურათს, რადგან ყველა მათგანი აღრიცხავს სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მყოფი ემიგრანტების დაბრუნების შემთხვევებს. ევროსტატის მონაცემების მიხედვით, საგრძნობლად გაიზარდა საქართველოს იმ მოქალაქეთა რაოდენობა, რომელთა მიმართაც ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში გამოტანილ იქნა გადაწყვეტილება ქვეყნის დატოვების თაობაზე. 2019 წელს 16,535 ასეთი გადაწყვეტილება იქნა გამოტანილი, რაც თითქმის გაორმაგებული მაჩვენებელია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით⁷³. ევროსტატისვე მონაცემებით, წლიდან წლამდე იზრდება ევროკავშირის ქვეყნებიდან დაბრუნებულ საქართველოს მოქალაქეთა რაოდენობაც⁷⁴, რომელთა რიცხვმა 2019 წელს 8,630-ს მიაღწია. აგრეთვე, მზარდია იმ საქართველოს მოქალაქეების რაოდენობაც, რომლებიც საქართველოში IOM-ის ნებაყოფლობითი დაბრუნების და რეინტეგრაციის პროგრამის (AVRR) ფარგლებში ბრუნდებიან. მათი აბსოლუტური უმეტესობა ასევე ევროკავშირის ქვეყნებიდანაა დაბრუნებული⁷⁵.

მოსალოდნელია, რომ დაბრუნების ეს ტენდენცია შემდეგ წლებშიც შენარჩუნდება, რაც დაბრუნებულ მიგრანტთა ამ სეგმენტზე გათვლილი სარეინტეგრაციო პროგრამების საჭიროებას კიდევ უფრო გაზრდის. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში უკვე წლებია მოქმედებს დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის რამდენიმე პროგრამა (რომელთა ნაწილი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება), ამ მიმართულებით მაინც დარჩენილია საკითხები, რომელთა გაუმჯობესება სახელმწიფოს პრიორიტეტია. სამშობლოში დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის მხარდასაჭერად 2015 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგულარულად ფინანსდება შესაბამისი სარეინტეგრაციო პროგრამა⁷⁶, რომლის სრული ადმინისტრირება ამჟამად შრომის სამინისტროს მიერ ხდება. 2019 წლის ბოლოს სამინისტროში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების შედეგად შეიქმნა ახალი სსიპ - დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო. აღნიშნულ სააგენტოში ჩამოყალიბდა რეინტეგრაციისა და ინტეგრაციის სამსახური, რომელიც დღეის მდგომარეობით უზრუნველყოფს სახელმწიფო სარეინტეგრაციო პროგრამის განხორციელებას. სარეინტეგრაციო დახმარების პროგრამით გათვალისწინებულია სამშობლოში დაბრუნებული მიგრანტებისთვის შემდეგი სერვისების მიწოდება: სამედიცინო მომსახურება, სოციალური პროექტების დაფინანსება, პროფესიული განათლების ხელშეწყობა

⁷³ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (მონაცემები ნანახია: 08.12.2020 წ.)

⁷⁴ იქვე (მონაცემები ნანახია: 08.12.2020 წ.)

⁷⁵ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁷⁶ სარეინტეგრაციო პროგრამის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ საქართველოს მოქალაქეები ან მოქალაქეობის არმქონე პირები (საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ნებართვით), რომლებიც საზღვარგარეთ იმყოფებოდნენ ერთ წელზე მეტი ვადით არალეგალურად, ან საზღვარგარეთ ჰქონდათ განაცხადი თავშესაფრის მიღებაზე, ან სარგებლობდნენ თავშესაფრით.

და საცხოვრისით დროებითი უზრუნველყოფა. არსებული რესურსით და ფორმით პროგრამას აქვს შესაძლებლობა წლიურად დაახლოებით 150 ბენეფიციარს გაუწიოს შესაბამისი სარეინტეგრაციო დახმარება, თუმცა დაბრუნებულთა მზარდი ნაკადების ფონზე, ბუნებრივია, საჭირო იქნება ამ პროგრამის შესაძლებლობების განვითარება, როგორც ბიუჯეტის გაზრდის, ასევე კომპონენტების დამატების კუთხით, დაბრუნებულთა ჯგუფების (განსაკუთრებით, მიგრანტი ქალების) საჭიროებების გათვალისწინებით.

სარეინტეგრაციო პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია აქტიური საინფორმაციო კამპანიის და ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული ღონისძიებების ორგანიზება საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ. სხვადასხვა გამოკითხვების შედეგებით დგინდება, რომ დაბრუნებული მიგრანტების დიდი ნაწილი არ არის ინფორმირებული ქვეყანაში არსებულ სარეინტეგრაციო პროგრამებზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ისეთი ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება, რომლებიც, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს ზოგადად მოსახლეობის (რადგან მათ დიდ ნაწილს სხვადასხვა სახის კავშირი აქვთ ემიგრანტებთან) ცნობიერების ამაღლებას სარეინტეგრაციო პროგრამებზე, მეორე მხრივ, პროგრამის პოტენციური ბენეფიციარების ინფორმირებას ქვეყანაში არსებული სარეინტეგრაციო შესაძლებლობების შესახებ.

საზღვარგარეთ კანონიერად მყოფი და მაღალკვალიფიციური დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის შესაძლებლობები არასაკმარისად არის განვითარებული. დაბრუნებული მიგრანტების ეს კატეგორიაც საჭიროებს გარკვეულ სოციალურ თუ ფსიქოლოგიურ მხარდაჭერას საქართველოს სოციო-კულტურულ გარემოში რეინტეგრირებისთვის. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე ჩამოყალიბდეს ერთიანი მიდგომები ყველა კატეგორიის, მათ შორის, საზღვარგარეთ კანონიერად მყოფ და მაღალკვალიფიციურ დაბრუნებულ მიგრანტთა სარეინტეგრაციო საჭიროებების დასაფარად.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ლეგალური სტატუსით დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის მიმართ პრაგმატული მიდგომების განსაზღვრისთვის საჭიროა შესაბამისი მონაცემები. ამჟამად ხელმისაწვდომია მხოლოდ არალეგალური სტატუსით დაბრუნებული მიგრანტების შესახებ სტატისტიკა, რომელიც ფრაგმენტულია და სხვადასხვა შიდა თუ გარე წყაროებს ეფუძნება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ შემუშავდეს დაბრუნებული მიგრანტების სისტემურად აღრიცხვის მეთოდოლოგია, განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყებები და ეს მონაცემები დამუშავდეს კონსოლიდირებულად, მათ შორის, გენდერული და სოციალურ-ეკონომიკური მაჩვენებლების ჩრილში.

საქართველოში დაბრუნებული მიგრანტების შესახებ კვლევები ცხადყოფს, რომ დაბრუნების შემდეგ მიგრანტები (განსაკუთრებით არალეგალური სტატუსით დაბრუნებულები), უპირველეს ყოვლისა, რთული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის თვალსაზრისით არიან მოწყვლადები. შესაბამისად, მათ მთავარ საჭიროებას დასაქმება წარმოადგენს. კვლევების ფარგლებში ასევე პრობლემურ საკითხებად სახელდება განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტის აღიარების და ადგილობრივი შრომის ბაზრისთვის გადამზადების საჭიროებები. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აუცილებელია დაბრუნებული მიგრანტების ადგილობრივ შრომით ბაზარზე რეინტეგრაციის მხარდამჭერი ქმედითი ღონისძიებების განხორციელება, რომლებიც, სხვათა შორის, გულისხმობს ფორმალური და

არაფორმალური განათლების აღიარების ხელშეწყობას და სახელმწიფოს შესაბამისი სერვისების შესახებ ინფორმირებულობის გაზრდას, ასევე პროფესიული საკვალიფიკაციო პროგრამებით და პროფესიული მომზადებისა და პროფესიული გადამზადების პროგრამებით სარგებლობაში მხარდაჭერას.

როგორც სტრატეგიის ლეგალური მიგრაციის სიტუაციის ანალიზშია აღნიშნული საქართველოდან ემიგრაცია, უპირატესად, მაღალგანვითარებული ქვეყნებისკენაა მიმართული და, ძირითადად, დასაქმების და უმაღლესი განათლების მიღებით არის მოტივირებული. საქართველოს მოქალაქეების მიერ მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში შეძენილი ცოდნა, უნარები და გამოცდილება ფასდაუდებელი აქტივია როგორც მათთვის, ასევე მათი წარმოშობის ქვეყნისთვის. შესაბამისად, სამშობლოში დაბრუნებული ასეთი კატეგორიის ემიგრანტების ეკონომიკური და სოციალური რეინტეგრაცია მნიშვნელოვანი სარგებლის მომტანია ქვეყნისთვის და იმ სექტორების განვითარებისთვის, სადაც ასეთი ცოდნის და უნარების მქონე ადამიანური რესურსის ნაკლებობაა.

მიზანი: *სამშობლოში დაბრუნებულ მოქალაქეთა მდგრადი რეინტეგრაციის ხელშეწყობა*

ამოცანები:

- დაბრუნებულ მიგრანტთა ჯგუფების ინდივიდუალური საჭიროებების გათვალისწინებით, სახელმწიფო სარეინტეგრაციო პროგრამის შესაძლებლობების გაზრდა;
- დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაციის შესახებ ერთიანი მიდგომების ჩამოყალიბება;
- საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება საქართველოში არსებული სარეინტეგრაციო შესაძლებლობების შესახებ;
- საქართველოში დაბრუნებულ მიგრანტთა შესახებ მონაცემების გაუმჯობესება;
- დაბრუნებული მიგრანტების ადგილობრივ შრომით ბაზარზე რეინტეგრაციის მხარდაჭერა.

5. დიასპორის ჩართულობა ქვეყნის განვითარებაში

სიტუაციის ანალიზი:

დიასპორა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს წარმოშობის ქვეყნის განვითარებაში, რაც გამოიხატება პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში, ახალი ცოდნისა და უნარების გავრცელებაში, ექსპორტის და იმპორტის ხელშეწყობასა და ტურიზმის განვითარებაში. ამრიგად, დიასპორა „მიგრაციის და განვითარების“ პრინციპის ერთ-ერთი ცენტრალური და მნიშვნელოვანი ნაწილია. ქართული დიასპორის წარმომადგენლების სოციალურ-ეკონომიკური და სამართლებრივი მდგომარეობა განსხვავდება ადგილსამყოფელი ქვეყნების მიხედვით. შესაბამისად, განსხვავდება მათი საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკურ თუ კულტურულ ცხოვრებაში ჩართულობის დონეც⁷⁷. საზღვარგარეთ მცხოვრებ თანამემამულეებს ფულადი გზავნილებით⁷⁸, დიასპორული ინიციატივებით⁷⁹, ქველმოქმედებითა და მიმღებ და წარმოშობის ქვეყნებს შორის სავაჭრო ურთიერთობების წახალისების გზით ღირებული წვლილი შეაქვთ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში⁸⁰. გამომდინარე აქედან, დიასპორის პოტენციალის მიზნობრივად და ეფექტიანად მიმართვის ხელშეწყობა ქვეყნის აღმშენებლობისათვის სასიცოცხლო აუცილებლობას წარმოადგენს.

საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია ერთიანი, ძლიერი და სამშობლოსთან მჭიდრო კავშირის მქონე დიასპორის აქტიური მონაწილეობა ქვეყნის განვითარებაში⁸¹. აღნიშნულის განსახორციელებლად აუცილებელია ქართულ დიასპორასთან ისეთი მდგრადი კავშირის ჩამოყალიბება, რომელიც თანამემამულეებისათვის სახელმწიფოს შესაძლებლობებზე ფართო ხელმისაწვდომობას, საქართველოსათვის კი – სახელმწიფო ინტერესების წარმატებით განხორციელებას უზრუნველყოფს. საქართველოს მთავრობა ხელს უწყობს თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების საერთო ინტერესების განხორციელებას, თანამემამულეთა ეროვნული იდენტობისა და კულტურული თვითმყოფადობის შენარჩუნებას, დიასპორული ორგანიზაციების საქმიანობის ეფექტიანად წარმართვას, სახელმწიფო, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და თანამემამულეთა ადგილსამყოფელ ქვეყნებთან მჭიდრო თანამშრომლობას.

ქართულ დიასპორას თავისი საქმიანობით დიდი წვლილი შეაქვს ადგილსამყოფელი ქვეყნების განვითარებაშიც, რითაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს საზღვარგარეთ საქართველოს პოპულარიზაციასა და დადებითი იმიჯის შექმნას. ეს კი, თავის მხრივ,

⁷⁷ „საქართველოს 2017 წლის მიგრაციის პროფილი“, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/migraciis_profil_2017_a4_new.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁷⁸ 2019 წელს საქართველოში გადმორიცხული ფულადი გზავნილების ოდენობა 1.733.317.000 აშშ დოლარზე მეტი იყო და საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის 10.5 % შეადგინა. 2019 წლის განმავლობაში ფულადი გზავნილების მატებაში დიდი წვლილი იტალიიდან, ისრაელიდან, საბერძნეთიდან და აშშ-დან გაზრდილმა გზავნილებმა შეიტანა. საქართველოს ეროვნული ბანკი - „წლიური ანგარიში - 2019 წ.“. https://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/annualreport/2020/erovnuli_banki_211020.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁷⁹ საგარეო საქმეთა სამინისტროს „დიასპორული ინიციატივების ხელშეწყობის პროგრამა“. <https://mfa.gov.ge/News/programa-diasporuli-iniciativebis-khelshecyobis-sa.aspx?CatID=5> (ნანახია: 08.12.2020).

⁸⁰ „დიასპორული ინვესტიციები და ქართული დიასპორა“-კვლევის ანგარიში. EPRC/GIZ. 2013 წ. http://eprc.ge/uploads_script/publication/GIZ_Georgian_Diaspora_Study_A4_Book_Print.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁸¹ „საქართველოს 2019-2022 წლების საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია“. <https://mfa.gov.ge/getattachment/News/%E2%80%8Bsaqartvelos-mtavrobam-2019-2022-clebis-sagareo-po/2019-2022-clebis-saqartvelos-sagareo-politikis-strategia.pdf.aspx> (ნანახია: 08.12.2020).

აუმჯობესებს ქვეყნის ტურისტულ მიმზიდველობას და მეტი ვიზიტორის მოზიდვის შესაძლებლობას იძლევა. დიასპორასა და მიმღები სახელმწიფოების მოქალაქეებს შორის არსებული ურთიერთობებით საქართველო უამრავ მეგობარსა და მხარდამჭერს იძენს, რაც განაპირობებს ქართული დიასპორის ფასდაუდებელ როლს სახალხო დიპლომატიაში. ამასთან, მნიშვნელოვანია საზღვარგარეთ მცხოვრებ ქართველ ახალგაზრდებთან და სტუდენტებთან შესაბამისი დარგობრივი უწყებების კონტაქტების გაძლიერება და თანამშრომლობის განვითარება სხვადასხვა პროექტის მხარდაჭერის კუთხით, რადგან საზღვარგარეთ მცხოვრები წარმატებული ახალგაზრდები ქმნიან საქართველოს მეგობარი უცხოელი ახალგაზრდების ქსელს/ჯგუფებს და შეუძლიათ კულტურულ-შემეცნებითი და საგანმანათლებლო ღონისძიებებით ხელი შეუწყონ საქართველოს შესახებ ცნობადობის გაზრდას.

საქართველოსთვის, ისევე როგორც სხვა განვითარებადი ქვეყნებისთვის, აქტუალურია ე.წ. „ინტელექტის გადინების“ პრობლემა, რომელიც განსაკუთრებით მასშტაბური იყო გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში. საქართველოს ფარგლებს გარეთ წამყვან საერთაშორისო კვლევით ცენტრებსა და ინსტიტუტებში დასაქმებული მაღალკვალიფიციური თანამემამულეების ინტელექტუალური რესურსის, ცოდნის და გამოცდილების გამოყენება მნიშვნელოვანია როგორც მეცნიერების წინსვლისთვის, ასევე ინოვაციების დანერგვისთვის, რაც სახელმწიფოს განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ბევრ ქვეყანაში და, მათ შორის, საქართველოშიც, დიასპორის ეს პოტენციალი კარგადაა გამოყენებული სამედიცინო სფეროში, სადაც განვითარებულ ქვეყნებში მომუშავე ექიმები საკუთარ თანამემამულეებს უზიარებენ იმ ცოდნასა და ტექნოლოგიებს, რომლებიც საქართველოში ამჟამად არ არსებობს. თემის აქტუალობისა და თანამედროვე ტექნოლოგიური პროგრესის გათვალისწინებით, აუცილებელია დიასპორის შესახებ ერთიანი საინფორმაციო ბაზის განვითარება და საინფორმაციო ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული მეთოდების გამოყენებით დიასპორის შესახებ სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების პროცესის დახვეწა, იმისთვის რომ მოპოვებული მონაცემების ანალიზის შედეგად მოხდეს ქართული დიასპორის სტრუქტურის უკეთ შესწავლა, რაც დაინტერესებულ უწყებებს/ორგანიზაციებს მათთან პირდაპირი კომუნიკაციის უკეთეს შესაძლებლობას მისცემს და სხვადასხვა თემატურ პროექტებსა თუ პროგრამებში ჩართულობას შეუწყობს ხელს. ამასთან, მნიშვნელოვანია უცხოეთში სხვადასხვა სფეროში დასაქმებულ და წარმატებულ თანამემამულეებთან მუდმივი კონტაქტის შენარჩუნება, საქართველოს მიმართ გაწეული ღვაწლის აღიარება, მიღწევების დაფასება და ქვეყნისათვის სასარგებლო საქმიანობის გაგრძელების სამოტივაციოდ სხვადასხვა სიმბოლური ჯილდოების დაწესება.

ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში ქართული დიასპორის ჩართულობას და უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების სამშობლოში ღირსეულად დაბრუნების ხელშეწყობას.

დიასპორასთან ეფექტიანი კომუნიკაციის თვალსაზრისით აუცილებელია, ასევე, შესაბამისი საინფორმაციო რესურსების მუდმივი განვითარება და განახლება, როგორცაა, მათ შორის, დიასპორული ვებპორტალი - <http://gda.ge/>, რომლის სამიზნე აუდიტორიას წარმოადგენენ: საზღვარგარეთ მცხოვრები ქართული დიასპორა, საქართველოს სახელმწიფო უწყებები, ადგილობრივი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციები, ბიზნესსექტორი და

აკადემიური წრეები. პორტალის მეშვეობით სამიზნე ჯგუფებს საშუალება აქვთ გაეცნონ მათთვის საინტერესო ინფორმაციას (სახელმწიფო სერვისების, ბიზნესის წარმოების, ინვესტიციების, განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და ტურიზმის კუთხით) და დაამყარონ ურთიერთსარგებელზე დაფუძნებული თანამშრომლობა.

მიზანი: ქართულ დიასპორასთან კავშირების გაძლიერება და უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისთვის ფართო შესაძლებლობების შექმნა ქვეყნის განვითარებაში ჩართულობისთვის.

ამოცანები:

- საზღვარგარეთ მყოფ თანამემამულეებში ეროვნული იდენტობისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნების მხარდაჭერა;
- ემიგრაციაში მყოფი მაღალკვალიფიციური თანამემამულეების ქვეყნის განვითარებაში ჩართულობის ხელშეწყობა;
- სახელმწიფოსა და საზღვარგარეთ მყოფ თანამემამულეებს შორის კავშირების გაღრმავება და ეფექტიანი კომუნიკაციის უზრუნველყოფა.

6. თავშესაფრის სისტემის განვითარება

სიტუაციის ანალიზი:

საქართველოში უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა საერთაშორისო დაცვის სისტემის გასაუმჯობესებლად. საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო ნორმებთან კიდევ უფრო დაახლოების მიზნით, შემუშავდა „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი, რომელიც ძალაშია 2017 წლის 1 თებერვლიდან. 2018 წლის ივლისში განხორციელებული სამთავრობო სტრუქტურული ცვლილებების საფუძველზე კი, საერთაშორისო დაცვის საკითხებზე პასუხისმგებელ სახელმწიფო უწყებად განისაზღვრა შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობა წლების მიხედვით განსხვავებულია⁸² და ზრდისა თუ კლების ტენდენცია სხვადასხვა გარემოებას უკავშირდება. 2016-2018 წლებთან შედარებით, 2019 წელს დაახლოებით 25%-ით გაიზარდა თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობა საქართველოში და 1,237 პირი (29% ქალი, 71% კაცი) შეადგინა. ასევე გაიზარდა თავშესაფრის მაძიებელთა წარმოშობის ქვეყნების რაოდენობაც - თუ 2014 წელს საქართველოში საერთაშორისო დაცვის მაძიებელ პირთა 32 წარმოშობის ქვეყანა იყო, 2019 წელს ამ ქვეყნების რაოდენობა 51-მდე გაიზარდა.

2014-2015 წლებში თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ზრდა უმეტესწილად გამოიწვია მსოფლიოში, განსაკუთრებით რეგიონში მიმდინარე კონფლიქტებმა. ამჟამინდელი სიტუაციური ანალიზის შედეგად კი იკვეთება, რომ თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ზრდის ერთ-ერთი ფაქტორი არის ქვეყანაში არალეგალურად მყოფი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების გამოვლენის ქმედითი მექანიზმების დანერგვა.

თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ზრდამ, ისევე როგორც მიგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებულმა გლობალურმა თუ რეგიონულმა გამოწვევებმა, აუცილებელი გახადა თავშესაფრის პროცედურისა და კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწა. ასევე, გაუმჯობესებას საჭიროებს როგორც თავშესაფრის მაძიებელთა პირველადი მიღების, ასევე თავშესაფრის პროცედურის მიმდინარეობისას შესაბამის სამართლებრივ გარანტიებსა თუ სერვისებზე წვდომის საკითხებიც. ამ მხრივ აღსანიშნავია თავშესაფრის მაძიებელთა ზედაპირული სამედიცინო შემოწმება და სპეციფიკური საჭიროების მქონე პირების ადრეული იდენტიფიცირების მექანიზმის შემუშავების აუცილებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, თავშესაფრის სისტემის გაუმჯობესების კუთხით მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა და თავშესაფრის კანონმდებლობაში მოხდა ევროკავშირის თავშესაფრის კანონმდებლობის მთელი რიგი სტანდარტების გათვალისწინება, აუცილებელია საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის თავშესაფრის კანონმდებლობასთან კიდევ უფრო დაახლოება და ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების დებულებების ქართულ

⁸² 2014 წ. - 1,792; 2015 წ. - 1,449; 2016 წ. - 947; 2017 წ. - 951; ხოლო 2018 წ.- 959 თავშესაფრის მაძიებელი იყო რეგისტრირებული საქართველოში. წყარო: „2017 და 2019 წლის საქართველოს მიგრაციის პროფილები“, მსსკ. http://migration.commission.ge/index.php?article_id=117&clang=0 (ნანახია: 08.12.2020).

კანონმდებლობაში ტრანსპოზიცია, მიზანშეწონილობის და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით.

შესაბამის ბიზნესპროცესებზე დაკვირვებამ და ანალიზმა აჩვენა, რომ თავშესაფრის ეროვნული სისტემა მოცემული სახით ეფექტიანად ფუნქციონირებს წელიწადში 1,000-მდე განაცხადის მიღების პირობებში. 1,000-ზე მეტი განაცხადის მიღებისას სისტემა იტვირთება და ვერ ახორციელებს შესაბამისი პროცედურების ეფექტიან აღსრულებას, რაც გამოიხატება განსახილველი განცხადებების დაგროვებაში, დაჩქარებული პროცედურის ან პრიორიტეტული განხილვის წესით ჩატარების შეუძლებლობაში და სხვა. აღნიშნულ გამოწვევასთან გამკლავების მიზნით, აუცილებელია თავშესაფრის სისტემის ინსტიტუციური ჩარჩოს გაძლიერება შემდეგი მიმართულებებით: 1. თავშესაფრის საკითხებზე მომუშავე სპეციალისტთა კვალიფიკაციის პერმანენტულად ამაღლება; 2. თავშესაფრის საკითხებზე გადამზადებულ პროფესიონალთა საკადრო რეზერვის შექმნა, რეგულარული სტაჟირებების დანერგვა და ადამიანური რესურსების შესახებ მონაცემთა სისტემატიზება; 3. თავშესაფრის მაძიებელთა სერვისების განმახორციელებელ უწყებებთან რეფერირების მექანიზმის შემდგომი დახვეწა. ამ მიმართულებით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია რეფერირების პროცედურებისა და ინფორმაციის მიმოცვლის წესის განსაზღვრა, რის შედეგადაც გაუმჯობესდება როგორც რეფერირების პროცესი, ასევე თავშესაფრის მაძიებელთა წვდომა მათთვის არსებულ სერვისებზე.

მიზანი: საერთაშორისო დაცვის სისტემის განვითარება თავშესაფრის პროცედურის და ინსტიტუციური ჩარჩოს შემდგომი დახვეწის გზით.

ამოცანები:

- თავშესაფრის პროცედურის შემდგომი დახვეწა;
- თავშესაფრის სისტემის ინსტიტუციური ჩარჩოს გაძლიერება და მდგრადობის უზრუნველყოფა.

7. უცხოელთა ინტეგრაცია

სიტუაციის ანალიზი:

ლეგალურ (განსაკუთრებით - დროებით) იმიგრაციას მრავალი ქვეყანა განიხილავს, როგორც სახელმწიფოს ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ შესაძლებლობას. ასეთ ქვეყნებში მცხოვრები უცხოელები აღიქმებიან მნიშვნელოვან ადამიანურ რესურსად და ამავდროულად დამატებითი ფინანსების მოზიდვის წყაროდ მიმღები ქვეყნის ეკონომიკისთვის⁸³. თუმცა ამგვარი პროცესი უკავშირდება ინტეგრაციის საკითხსაც, რადგან იმიგრაციის პოტენციალის სწორად გამოყენებისთვის ინტეგრაცია აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. შესაბამისად, ინტეგრაცია სულ უფრო მეტ ქვეყანაში გახდა იმიგრაციის პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი და იგი იმიგრაციის და განვითარების ურთიერთკავშირის ჭრილში განიხილება. ინტეგრაციის მიმართულებით რაციონალური და კოორდინირებული ქმედებების დაგეგმვა იმიგრაციის სწორი პოლიტიკის განხორციელების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა. ამავდროულად, ქვეყანაში მცხოვრებ უცხოელთა ინტეგრაციაზე მიმართული პრაგმატული ხედვა და მისგან მომდინარე ქმედითი მექანიზმის არსებობა მჭიდროდაა დაკავშირებული საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის და ქვეყნის უსაფრთხოების საკითხებთან.

ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების, უსაფრთხოებისა და პოლიტიკური სტაბილურობის ხელშეწყობის მიმართულებით გატარებულმა ღონისძიებებმა უკანასკნელ პერიოდში ბიძგი მისცა იმიგრაციული ნაკადების ზრდას, რამაც გარკვეულწილად საქართველო იმიგრანტთა დანიშნულების ქვეყანად აქცია. საქსტატის მონაცემებით, 2019 წელს საქართველოში 42,386 უცხო ქვეყნის მოქალაქე იმიგრანტი დაფიქსირდა, ხოლო სსგს-ს მონაცემებით, 2019 წლის ბოლოსთვის საქართველოში 52,013 უცხო ქვეყნის მოქალაქე (40% ქალი; 60% კაცი) ფლობდა მოქმედ ბინადრობის მოწმობას. მონაცემები ცხადყოფს, რომ იმიგრაცია საქართველოში მზარდია და საქართველო სულ უფრო მეტი უცხოელისთვის ხდება მიმზიდველი ქვეყანა. ამასთან, იმიგრანტები ძირითადად მსხვილ და ეკონომიკურად აქტიურ ურბანულ ცენტრებში არიან კონცენტრირებული⁸⁴. აღსანიშნავია, რომ COVID-19-ის პანდემიის გამო ეს პროცესი 2020 წელს თითქმის შეჩერდა, თუმცა, დიდი ალბათობით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა გადაადგილებაზე ცალკეული შეზღუდვების მოხსნის და სახელმწიფოთა შორის სატრანსპორტო კავშირის სრულყოფილად აღდგენის შემდეგ იმიგრაციული პროცესები კვლავ გააქტიურდება.

მზარდი იმიგრაციული ნაკადების ფონზე მნიშვნელოვანია, რომ განვითარდეს ინტეგრაციის სახელმწიფო პროგრამები როგორც კომპონენტების, ასევე პროგრამის შესაძლებლობების კუთხით, განსაკუთრებით ქალების, ახალგაზრდების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების და მოწყვლადი ჯგუფების განსხვავებული საჭიროებების გათვალისწინებით. ამასთან ერთად, აუცილებელია ინტეგრაციის პროგრამების განმახორციელებელი სახელმწიფო სტრუქტურების შესაძლებლობების გაძლიერება და ინსტიტუციური განვითარება. საქართველოში მიზნობრივი საინტეგრაციო პროგრამა საერთაშორისო დაცვის მქონე პირებთან მიმართებით 2017 წლიდან მოქმედებს. 2019 წლის ბოლოს შრომის სამინისტროში შეიქმნა დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის

⁸³ საქართველოს ეკონომიკაზე იმიგრაციის გავლენის შესახებ მონაცემები წარმოდგენილია „საქართველოს 2019 წლის იმიგრაციის პროფილის“ 65-67 გვერდებზე, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

⁸⁴ „საქართველოს 2019 წლის იმიგრაციის პროფილი“, მსსკ. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

სააგენტო. აღნიშნულ სააგენტოში ჩამოყალიბდა რეინტეგრაციისა და ინტეგრაციის სამსახური, რომელიც უზრუნველყოფს საინტეგრაციო პროგრამის განხორციელებას და ინტეგრაციის ცენტრის ფუნქციონირებას. ინტეგრაციის ცენტრის პროგრამა მოიცავს 4 კომპონენტს: ქართული ენის კურსებს, სოციალურ-კულტურული ცნობიერების ამაღლებას, სამოქალაქო განათლების კუთხით ინფორმირებას და საკონსულტაციო სერვისს.

საერთაშორისო დაცვის მქონე პირთა ინტეგრაციის სახელმწიფო პროგრამის გარდა, ქვეყანაში ასევე ფუნქციონირებს სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტო⁸⁵, სადაც ტრეფიკინგის მსხვერპლთა და დაზარალებულთათვის, ასევე, ტრეფიკინგის სავარაუდო მსხვერპლთათვის ხელმისაწვდომია 2 თავშესაფარი, 5 კრიზისული ცენტრი, იურიდიული, ფსიქოლოგიური და სამედიცინო დახმარება, ერთჯერადი სახელმწიფო ფულადი კომპენსაცია და სარეაბილიტაციო-სარეინტეგრაციო მომსახურებები. მიუხედავად ამისა, არსებული პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ტრეფიკინგის მსხვერპლნი და დაზარალებულნი ნაკლებად გამოთქვამენ სურვილს, ჩაერთონ სახელმწიფოს მიერ მათთვის შეთავაზებულ სხვადასხვა სარეაბილიტაციო და სარეინტეგრაციო მომსახურებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით უზრუნველყოფილია ქვეყანაში მცხოვრებ უცხოელთა ინტეგრაციისთვის საჭირო ყველა ძირითადი უფლება (განათლების, შრომის და სამეწარმეო საქმიანობის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის, ბინადრობის და მოქალაქეობის მოპოვების, ოჯახის გაერთიანების და ა.შ.)⁸⁶, მათთან მიმართებით რაიმე კომპლექსური და მიზნობრივი საინტეგრაციო პროგრამა ჯერჯერობით არ არსებობს და ცალკეული საინტეგრაციო ღონისძიებები ფრაგმენტულად ხორციელდება სხვადასხვა დარგობრივი უწყების მიერ⁸⁷. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აუცილებელია ჩამოყალიბდეს ერთიანი მიდგომა საქართველოში სხვადასხვა სტატუსით მცხოვრებ უცხოელთა ინტეგრაციასთან დაკავშირებით სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე, რომელშიც განსაზღვრული იქნება სახელმწიფო უწყებებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების როლი. ერთიანი საინტეგრაციო მიდგომის განსაზღვრამდე კი აუცილებელია თემატური კვლევების ჩატარება და საქართველოში სხვადასხვა სტატუსით მცხოვრებ უცხოელთა ჯგუფების (მათ შორის, ქალები, ახალგაზრდები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და სხვ.) საჭიროებების იდენტიფიცირებასთან ერთად, სახელმწიფოს საჭიროებების და შესაძლებლობების შეფასება ინტეგრაციისთვის საჭირო რესურსების (ფინანსური/ადამიანური/ინსტიტუციური) განსაზღვრის თვალსაზრისით.

ბოლოდროინდელი კვლევები აჩვენებს, რომ საზოგადოება იმიგრანტთა და იმიგრაციის დადებითი მხარეების შესახებ ნაკლებადაა გათვითცნობიერებული. თავის მხრივ, იმიგრანტებიც (მიუხედავად მათთვის მინიჭებული უფლებებისა) არასაკმარისად ინფორმირებული არიან ინტეგრაციის საჭიროებასა და არსებულ შესაძლებლობებზე, ან თავად არ ინტერესდებიან ამით. თუმცა ორივე შემთხვევაში, როგორც მიმდები საზოგადოების, ასევე იმიგრანტთა არასაკმარისი ინფორმირებულობა გარკვეულ სირთულეებს წარმოშობს და არასასურველ ნიადაგს ქმნის ამ უკანასკნელთა წარმატებული ინტეგრაციისათვის, რადგან

⁸⁵ შრომის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ. <http://atipfund.gov.ge/> (ნანახია: 08.12.2020).

⁸⁶ საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მე-6 თავი. <https://matsne.gov.ge/document/view/2278806?publication=12> (ნანახია: 08.12.2020).

⁸⁷ „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“. http://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf (ნანახია: 08.12.2020).

ინტეგრაცია ორმხრივი პროცესია, რომელიც არა მხოლოდ უცხოელებზე, არამედ მიმღებ საზოგადოებაზეცაა დამოკიდებული.

როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, უცხოელები, როგორც ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ერთ-ერთი რესურსი, დადებითად არიან აღქმული მოსახლეობაში, რაც პოზიტიური მოვლენაა და მიანიშნებს იმიგრაციის ამ მიმართულების შესახებ საზოგადოების ცნობიერების კიდევ უფრო ამაღლების საჭიროებაზე. ეს საზოგადოებას, როგორც მიმღებ თემს, საშუალებას მისცემს სწორად და არა სტერეოტიპების მიხედვით განსაჯოს მოცემულობა.

კვლევები ცხადყოფს, რომ ინტეგრაციის პროცესში უმთავრესი დაბრკოლება არის იმიგრანტთა მიერ ქართული ენის არცოდნა, რაც შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა მხრიდან ენის შესწავლისადმი ინტერესის ნაკლებობით და, ასევე, ქვეყანაში უცხოელთა მიერ ქართული ენის შესწავლის ფართო შესაძლებლობების არარსებობით.

თავშესაფრის მაძიებლებისა და საერთაშორისო დაცვის მქონე პირებისთვის ქართული ენის შესწავლა უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში⁸⁸, თუმცა ჩვეულებრივი იმიგრანტებისთვის ენის შესწავლის ასეთივე შესაძლებლობები არ არსებობს. ქართული ენის შემსწავლელ ერთადერთ ოფიციალურ უფასო ონლაინ რესურსს წარმოადგენს ვებპორტალი - „ქართული, როგორც უცხო ენა“⁸⁹, რომელიც მხოლოდ ინგლისური ენის მცოდნე პირებისთვისაა ადაპტირებული და არ არის საკმარისი საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა ყველა სემენტის მოთხოვნის დასაფარად.

მიზანი: საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა ინტეგრაციასთან დაკავშირებული მიდგომების დახვეწა და ისეთი საინტეგრაციო პროგრამების განვითარება, რომლებიც ხელს შეუწყობს მათი პოტენციალის გამოყენებას ქვეყნის განვითარებისთვის.

ამოცანები:

- საერთაშორისო დაცვის სტატუსის მქონე პირთა და თავშესაფრის მაძიებელთა ინტეგრაციის სახელმწიფო პროგრამის განვითარება;
- ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა/დაზარალებულთა საზოგადოებაში რეინტეგრაციის ხელშეწყობა;
- იმიგრანტთა ინტეგრაციის შესახებ ერთიანი მიდგომების ჩამოყალიბება;
- იმიგრანტთა პოტენციალის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება;
- იმიგრანტებისთვის სახელმწიფო ენის შესწავლის ფართო შესაძლებლობების შექმნა.

⁸⁸ ქართული ენის შემსწავლელ კურსებს, 6-18 წლის ასაკის პირებისათვის საჯარო სკოლები, ხოლო - ზრდასრული თავშესაფრის მაძიებლებისა და საერთაშორისო დაცვის მქონე პირებისათვის განათლების სამინისტროს სსიპ - ზურაბ ჟვანიას სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლა ახორციელებს.

⁸⁹ http://geofl.ge/#/page_home (ნანახია: 08.12.2020).

სტრატეგიის განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება

განხორციელება

საქართველოს 2021-2030 წლების მიგრაციის სტრატეგიის განხორციელებას კოორდინაციას გაუწევს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია⁹⁰, რომლის ფარგლებშიც წარმატებით განხორციელდა ქვეყნის წინა ორი მიგრაციის სტრატეგია (2013-2015 წწ. და 2016-2020 წწ.). კომისია იკრიბება, როგორც წესი, წელიწადში 2-ჯერ, თავმჯდომარის ან კომისიის წევრთა ერთი მესამედის ინიციატივით. კომისიის გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრე წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობით. ხმათა თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში გადაწყვეტია თავმჯდომარის ხმა.

მიგრაციის სტრატეგიის პროექტს იწონებს კომისია, რაც ფორმდება საოქმო გადაწყვეტილებით და შემდგომ დასამტკიცებლად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. მიგრაციის სტრატეგიის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს მისი ლოგიკური ჩარჩო (დანართი №1).

სტრატეგია განხორციელდება „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილების და მისი დანართების ძირითადი პრინციპების შესაბამისად.

სტრატეგია განხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით, ასევე საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების და პარტნიორი ქვეყნების ფინანსური მხარდაჭერით. რაც შეეხება სტრატეგიის მიზნების და ამოცანების შესაბამისობას არსებულ რესურსებთან, შეიძლება ითქვას, რომ მათ შორის ბალანსი უზრუნველყოფილია იმ კუთხით, რომ სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები საკმაოდ ზოგადია და ჩართულ მხარეებს საშუალებას უტოვებს განახორციელონ ისინი იმ დონეზე და მოცულობით, რის საშუალებასაც მათ არსებული სახელმწიფო რესურსები და დონორების დახმარება მისცემს.

სტრატეგიის განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტია ყოველწლიური სამოქმედო გეგმები, რომელთაც ამტკიცებს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია. სამოქმედო გეგმები მზადდება მსსკ-ის მიგრაციის ლაბორატორიის ფარგლებში⁹¹, რომლის საქმიანობაში მონაწილეობს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვის სამსახურის წარმომადგენელი. სამოქმედო გეგმის შემუშავებასა და განხორციელებაში, კომისიის წევრი უწყებების გარდა, ჩართული იქნებიან პარტნიორი საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციები⁹², ასევე სხვა საჯარო დაწესებულებები. სტრატეგიის განხორციელებაში აღნიშნული ორგანიზაციების ჩართულობა აისახება ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმებში, სადაც აქტივობის შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებასთან ერთად, წინასწარი კონსულტაციების საფუძველზე მიეთითება ესა თუ ის პარტნიორი ორგანიზაცია.

⁹⁰ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 13 ოქტომბრის №314 დადგენილება „მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1049764?publication=10> (ნანახია: 08.12.2020).

⁹¹ ექსპერტთა დონის სამუშაო ჯგუფი, რომელიც კომისიის ფარგლებში პასუხისმგებელია მიგრაციის სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმების შემუშავებასა და განხორციელების კოორდინაციაზე. მიგრაციის ლაბორატორიის საქმიანობას კოორდინაციას უწევს მსსკ-ის სამდივნო. http://migration.commission.ge/index.php?article_id=56&clang=0 (ნანახია: 08.12.2020).

⁹² კომისიის წევრი უწყებების და პარტნიორი ორგანიზაციების ჩამონათვალი წარმოდგენილია მსსკ-ის ვებ-გვერდზე: http://migration.commission.ge/index.php?article_id=59&clang=0 (ნანახია: 08.12.2020).

სტრატეგიაში შესაძლებელია ცვლილებების შეტანა მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. კომისიის წევრი უწყების ინიციატივის საფუძველზე მსსკ უფლებამოსილია, განიხილოს და დაამტკიცოს სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში ცვლილებების შეტანის საკითხი.

სტრატეგიის განმახორციელებელი დაწესებულების (უწყების) რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და სხვა დაწესებულებასთან (უწყებასთან) შერწყმის შემთხვევაში, სტრატეგიის შესაბამისი ამოცანების შესრულებას უზრუნველყოფს მისი უფლებამონაცვლე დაწესებულება (უწყება).

დაინტერესებული მხარეების და საზოგადოების ინფორმირების მიზნით, სტრატეგიის სამოქმედო გეგმები დამტკიცების შემდეგ ქვეყნდება მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის ვებგვერდზე: www.migration.commission.ge

მონიტორინგი

მიგრაციის სტრატეგიაში წარმოდგენილი ამოცანების შედეგების მიღწევის და სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობების შესრულების პროგრესის დადგენის მიზნით, განხორციელდება სამოქმედო გეგმის რეგულარული მონიტორინგი. სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგს უზრუნველყოფს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნო. სამოქმედო გეგმის ეფექტური მონიტორინგის მიზნით გამოყენებული იქნება მსსკ-ის მონიტორინგისა და ანგარიშგების ონლაინ პლატფორმა, რომელიც წინა (2016-2020 წწ.) სტრატეგიის განხორციელებისას დაინერგა და მონიტორინგის და ანგარიშგების პროცესი მთლიანად ელექტრონულ სივრცეში გადაიყვანა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ერთიანი სამთავრობო ელექტრონული სისტემის ამოქმედების შემდგომ, მიგრაციის სტრატეგიის მონიტორინგის პროცესი სრულად გადაინაცვლებს ამ სისტემის ფარგლებში, სადაც მოხდება მისი ყველა ელემენტის ინტეგრირება.

კომისიის სამდივნო სამოქმედო გეგმის აქტივობების შესრულებაზე პასუხისმგებელი უწყებებიდან 3 თვეში ერთხელ ითხოვს ინფორმაციას განსახორციელებელი ღონისძიებების შესრულების პროგრესის შესახებ და ამზადებს ე.წ. კვარტალურ პროგრეს ანგარიშებს. აქტივობების განხორციელების დონის სტატუსები განისაზღვრება პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს მე-7 დანართის (მონიტორინგის ინსტრუქციის) შესაბამისად. ამასთან, სტრატეგიის თითოეული განმახორციელებელი უწყება ვალდებულია გამოყოს საკონტაქტო პირ(ებ)ი, რომელიც სრულად იქნება ინფორმირებული შესაბამისი უწყების აქტივობების შესახებ და პასუხისმგებელი - კომისიის სამდივნოსთვის ღონისძიებების შესრულების შესახებ ინფორმაციის დროულ მიწოდებაზე.

კვარტალური ანგარიშების საფუძველზე კომისიის სამდივნო ამზადებს მონიტორინგის წლიურ ანგარიშს, სადაც ძირითადად წარმოდგენილი იქნება ინფორმაცია სამოქმედო გეგმის აქტივობების შედეგების და ამოცანების შესრულების პროგრესზე. სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის წლიური ანგარიში მზადდება გეგმის განხორციელების დაწყებიდან ყოველი მომდევნო წლის გასვლის შემდეგ 60 კალენდარული დღის ვადაში. მონიტორინგის წლიური ანგარიშები და მასში წარმოდგენილი რეკომენდაციები განსახილველად წარედგინება

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიას და საჭიროების შემთხვევაში ასევე ეგზავნება საქართველოს მთავრობას.

შეფასება

მიგრაციის სტრატეგიის მიზნების მიღწევის და ამოცანების გრძელვადიანი შედეგების შესასწავლად, ასევე სტრატეგიის სექტორული მიმართულებების განვითარებაზე გავლენის დადგენის და განხორციელების პროცესში არსებული ხარვეზების გამოვლენის მიზნით, მოხდება სტრატეგიის სისტემური შეფასება.

სტრატეგია შეფასდება ორ ეტაპად. სტრატეგიის შუალედური შეფასება განხორციელდება 2026 წლის პირველ ნახევარში, როდესაც სრულად იქნება ხელმისაწვდომი სტრატეგიის ლოგიკურ ჩარჩოში წარმოდგენილი მაჩვენებლები და მასთან დაკავშირებული მონაცემები, ხოლო საბოლოო შეფასება ჩატარდება პოლიტიკის ციკლის დასრულების ბოლო ეტაპზე, მაგრამ არაუგვიანეს 2031 წლის პირველი ნახევრისა. შეფასების მასშტაბები დამოკიდებული იქნება შესაბამის პერიოდში არსებულ ადამიანურ და ფინანსურ რესურსებზე. სტრატეგიის შეფასება შეიძლება ჩატარდეს შიდა რესურსებით, რომელსაც განახორციელებს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის სამდივნო ან შერეული მეთოდით, როდესაც სამდივნოს შესაძლებელია დაეხმარონ დამოუკიდებელი ექსპერტები ან შესაბამისი პროფილის ორგანიზაციები.

სტრატეგიის შუალედური და საბოლოო შეფასების შედეგად მზადდება ანგარიშები, რომლებიც სტრატეგიის განმახორციელებელ უწყებებთან შეჯერების შემდეგ მტკიცდება მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის მიერ და წარედგინება საქართველოს მთავრობას.