



## ევროკომისიის ანგარიში ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსთვის პირველი ანგარიში შეჩერების მექანიზმის ფარგლებში

*(ქართულად თარგმნილია მხოლოდ შესავალი და ინფორმაცია საქართველოს შესახებ)*

### I. შესავალი

ვიზების ლიბერალიზაცია ევროკავშირის ყველაზე მნიშვნელოვანი იარაღია, რომელიც აადვილებს ადამიანებს შორის კონტაქტებსა და განამტკიცებს ურთიერთობებს ევროკავშირისა და მესამე ქვეყნების მოქალაქეებს შორის. წინამდებარე ანგარიში არის შედეგი ევროკომისიის მიერ საკუთარი ვალდებულების შესრულებისა, რაც გულისხმობს, რომ ევროკომისიამ უნდა განახორციელოს მესამე ქვეყნების მიერ ვიზების ლიბერალიზაციით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგი და მისი შედეგები წარუდგინოს ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს მინიმუმ წელიწადში ერთხელ, რაც გათვალისწინებულია ევროკომისიის (EC) No 539/2001<sup>1</sup> 1a (2b) მუხლით და შეესაბამება ევროკომისიის 2017 წლის 17 თებერვლის განცხადებას<sup>2</sup>.

ვიზა ლიბერალიზაციის ნიშნულების შესრულება იმ ქვეყნებს შეეხება, რომლებმაც წარმატებით დაასრულეს ვიზების ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგები სამოქმედო გეგმებისა და საგზაო რუკების შესაბამისად, ანუ დასავლეთ ბალკანეთისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს. ანგარიშებში აღწერილია კონკრეტული სფეროები ყოველი ქვეყნისთვის<sup>3</sup> და აღნიშნულია ის სფეროები, სადაც აუცილებელი იქნება მონიტორინგის გაგრძელება და ზომების მიღება, რომ გაგრძელდეს და უფრო მდგრადი გახდეს ვიზების ლიბერალიზაციის ფარგლებში მიღწეული წინსვლა. ამიტომ, ის ნიშნულები და ვალდებულებები, რომლებიც სტაბილურად სრულდება, ამ ანგარიშებში ნახსენები არ არის. ევროკომისიის ანგარიშებში დეტალურადაა აღწერილი უფრო ზოგადი სიტუაცია მართლმსაჯულებისა და შინაგანი საქმეების სფეროში, რომელიც მნიშვნელოვანია ვიზების ლიბერალიზაციით ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად დასავლეთ ბალკანეთისთვის, გაფართოების პაკეტის ფარგლებში<sup>4</sup>, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის კი – ასოცირების შეთანხმებების შესრულების კონტექსტში. ხსენებული ანგარიშები მოიცავს პერიოდს, რომელიც დაიწყო: დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისთვის

<sup>1</sup> Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (OJ L 81 21.3.2001, p.1) as amended by Regulation (EU) 2017/371 of the European Parliament and the Council of 1 March 2017 (OJ L 61 8.3.2017, p.1).

<sup>2</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6290-2017-ADD-1/en/pdf>.

<sup>3</sup> The specific areas are identified in line with the respective visa liberalisation action plans for each country. The benchmarks are divided in four 'blocks' of technically relevant issues: (1) document security, including biometrics; (2) integrated border management, migration management and asylum; (3) public order and security; (4) external relations and fundamental rights. In this report the focus is on the following specific areas (related to blocks 2 and 3): Albania (irregular migration, law enforcement), The former Yugoslav Republic of Macedonia (organised crime, law enforcement), Bosnia and Herzegovina (irregular migration, organised crime), Montenegro (irregular migration, organised crime), Serbia (irregular migration, organised crime), Moldova (irregular migration, anti-corruption, money laundering), Georgia (irregular migration, asylum, organised crime, anti-corruption, anti-discrimination), Ukraine (irregular migration, anti-corruption, organised crime). The Commission continues also to closely follow the implementation of the benchmarks related to block (1) and block (4) in particular, as regards anti-discrimination and the situation of vulnerable population groups, notably Roma inclusion measures.

<sup>4</sup> Last adopted in November 2016.

2015<sup>5</sup> წლის თებერვალში მიღებული ვიზალიბერალიზაციის შემდეგომი მონიტორინგის მეხუთე ანგარიშის შემდეგ, ხოლო აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემთხვევაში – ვიზების ლიბერალიზების მიმდინარეობის შესახებ საბოლოო ანგარიშების – მოლდოვასთვის<sup>6</sup> 2013 წლის დეკემბერი, საქართველოსა და უკრაინისთვის – 2015 წლის დეკემბერი – შემდეგ.

ანგარიშის სტატისტიკური ნაწილი მოიცავს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს და ასოცირებულ ქვეყნებს, კერძოდ მათ, ვისზეც ვრცელდება რეგულაცია (EC) No 539/2001 და შენგენის ოთხ ასოცირებულ ქვეყნას (the Schengen+ area)<sup>7</sup>.

კონკრეტული სფეროების შეფასება ძირითადად ეყრდნობა შემდეგი უწყებების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას: ინფორმაცია, რომელიც ევროსტატს მიაწოდა Schengen+ მა, ევროკავშირის უწყებებმა (Europol, eu-LISA, European Asylum Support Office (EASO), ევროკავშირის სანაპირო დაცვის უწყებამ (EBCGA); ასევე მოხდა ინფორმაციის გაცვლა ევროკომისიას, ევროკავშირის საგარეო სამსახურსა და უვიზო მიმოსვლით მოსარგებლე ქვეყნებს შორის.

ანგარიშს თან ახლავს **სამუშაო დოკუმენტი ევროკომისიის თანამშრომლებისთვის**, რომელიც უფრო დეტალურად განიხილავს ინფორმაციასა და მიმდინარე პროცესს კონკრეტულ სფეროებში;

## **II. კონკრეტული სფეროების შეფასება სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის ნიშნულთა თანახმად**

### **II.2 აღმოსავლეთ პარტნიორობა**

#### **საქართველო**

##### **ინტეგრირებული საზღვრის მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის მოთხოვნები**

უკანონო მიგრაციის გამოწვევებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ 2016 წლის მეორე ნახევრიდან 2017 წლის შუამდე პერიოდში, უკანონოდ დარჩენისა და შესვლაზე უარის თქმის მაჩვენებლები სტაბილურად შენარჩუნებულია. საქართველოს მოქალაქეების მიერ ევროკავშირში თავშესაფრის მოთხოვნის შესახებ განაცხადთა რაოდენობა 2016 წლის მეორე ნახევრიდან (4,750) 2017 წლის შუამდე პერიოდში (4,630) არ მიუთითებს დამატებით ზრდაზე. შესვლაზე უარის მაჩვენებელმა დაიკლო 39%-ით, 2015 წელს 1,330 შემთხვევიდან 810 შემთხვევამდე 2016 წელს, ხოლო უკანონოდ დარჩენამ 3%-ით - 5,405 შემთხვევიდან 2015 წელს 5,240-მდე 2016-ში. თავშესაფრის მოთხოვნაზე განაცხადების რაოდენობა გაიზარდა 7.2%-ით (8,110-დან 2015 წელს 8,700-მდე 2016-ში). 22%-იანი ზრდა დაფიქსირდა 2016 წლის პირველ და მეორე ნახევარს შორის (3,905-დან 4,750-მდე). თავშესაფრის მინიჭების მაჩვენებელი თითქმის იგივე დარჩა (6.62% 2015-ში, ხოლო 6.48% 2016-ში). საქართველოს მოქალაქეების რაოდენობა რომელთაც ეთხოვათ ქვეყნის დატოვება შემცირდა 12%-ით 6,415 შემთხვევიდან 2015 წელს 5,635-მდე 2016-ში, ხოლო დაბრუნების მაჩვენებელი გაიზარდა 45.13%-დან 2015 წელს, 55.90%-მდე 2016-ში. მიუხედავად იმისა, რომ დაბრუნების მაჩვენებელი შედარებით მოკრძალებულია,

<sup>5</sup> შეესაბამება ევროკომისიის 2010 წლის 8 ნოემბრის განცხადებას: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/d-mk/dv/1027\\_12/1027\\_12en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-mk/dv/1027_12/1027_12en.pdf)

<sup>6</sup> Hereinafter referred to as Moldova.

<sup>7</sup> ბელგია, ბულგარეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, გერმანია, ესტონეთი, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, იტალია, ლატვია, ლიტვა, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი, ფინეთი და შვედეთი; ასევე, შვეიცარია, ნორვეგია ლიხტენშტეინი და ისლანდია

რეადმისიის ფარგლებში თანამშრომლობა წარმატებულად მიიჩნევა წევრი ქვეყნების მიერ და 2016 წელს გაგზავნილი რეადმისიის მოთხოვნათა დიდი უმრავლესობა დაკმაყოფილებულ იქნა საქართველოს ხელისუფლების მიერ.

საქართველოს მეტი წინსვლა აქვს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის განხორციელების მხრივ, მათ შორის "მიგრაციის ერთიანი ანალიტიკური სისტემის" შექმნის (რომელიც 2016 წლის ოქტომბერში ამოქმედდა სატესტო რეჟიმში), საზღვრებზე "რისკებისა და საფრთხეების ანალიზის ერთიანი სისტემის", "მიგრაციის რისკების ანალიზის" მეთოდოლოგიისა და 2015 წლის მიგრაციის პროფილის განახლების კუთხით, და შესაბამისად, სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის ნიშნულთა უწყვეტი და განგრძობადი განხორციელების მხრივ. საქართველო სამ ფაზად ახორციელებდა კამპანიებსა და ტრენინგებს უვიზო მიმოსვლის წესების შესახებ მთელი ქვეყნის მასშტაბით და თვალყურს ადევნებს მოგზაურობას შენგენის ზონაში. თავშესაფრის მოთხოვნის პროცედურებთან დაკავშირებით, 2017 წლის პირველ ნახევარში საქართველოში თავშესაფრის განაცხადების მნიშვნელოვანი ნაწილის უარყოფა ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების საფუძველზე შემფოთებას იწვევს და ეს საკითხი აღნიშნულია საქართველოს მიერ სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების მესამე და მეოთხე ანგარიშში. ამ საკითხს ყურადღება სჭირდება.

### **საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება**

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესახებ ბოლო ანგარიშის შემდგომ, ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები საქართველოდან ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად წარმოდგენილ ჯგუფებს შეადგენენ ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების იმ მოქალაქეებს შორის, რომლებიც ჩართულნი არიან მძიმე და ორგანიზებულ დანაშაულში ევროკავშირის ტერიტორიაზე. ქართული ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები ხშირად გადაადგილდებიან, ძირითადად ჩართულნი არიან საკუთრებასთან დაკავშირებულ ორგანიზებულ დანაშაულში (კერძოდ, სახლების ორგანიზებული ძარცვა და ქურდობა) და განსაკუთრებით აქტიურობენ საფრანგეთში, საბერძნეთში, გერმანიაში, იტალიასა და ესპანეთში. ეს ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები განსაკუთრებულ საფრთხეს უქმნიან ევროკავშირს, რადგან მათი ქმედებები ხშირად განიხილება („ჩამოიწერება“), როგორც დაბალი ინტენსივობის დანაშაული, მათი კონტროლი კრიმინალურ ბაზარზე თანმიმდევრულად იზრდება და ისინი თანამშრომლობენ სხვა ორგანიზებულ დანაშაულებრივ ჯგუფებთან ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნებიდან. საქართველო რჩება სატრანზიტო ქვეყნად სხვადასხვა სახის უკანონო საქონლის გადასაზიდად ევროკავშირში, განსაკუთრებით ნარკოტიკისა. საქართველო მზარდად გამოიყენება უკანონო შემოსავლების გასათეთრებლად, რომელთაც სხვადასხვა ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები გამოიმუშავენ ევროკავშირში და ევროკავშირს მიღმა, და თანდათანობით წარმოჩინდა როგორც გათეთრებული დანაშაულებრივი შემოსავლების სატრანზიტო ქვეყანა.

საქართველომ უზრუნველყო განგრძობადი შესრულება და გამოავლინა სერიოზული მზადყოფნა, აღკვეთოს და ებრძოდოს ორგანიზებულ დანაშაულს. აგრეთვე, გააძლიერა თანამშრომლობა საერთაშორისო დონეზე. ეს ძალისხმევა უნდა შენარჩუნდეს და დაიხვეწოს, განსაკუთრებით კი აღსრულების მხრივ. ეროვნული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების, ისევე როგორც კანონმდებლობის განახლება რეგულარულად ხდება. ახალი "ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია" და 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა ყურადღებას ამახვილებს შემდეგ საკვანძო სფეროებზე: ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფები ("კანონიერი ქურდები"), ნარკოტიკი, კიბერდანაშაული, თანამედროვე პოლიცია და საერთაშორისო

თანამშრომლობა. მათი დროული და ეფექტური განხორციელება უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს მომდევნო თვეების განმავლობაში. წინ მიიწევს 2015 წელს დაწყებული პოლიციის რეფორმა, რომელიც ემყარება ანალიზზე დაფუძნებულ და საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის ჩამოყალიბებას, ისევე როგორც დანაშაულის ანალიზის ერთიანი სისტემის შექმნა. მათ გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ დანაშაულებრივ საქმიანობის შესწავლასა და გაანალიზებაში, ასევე კანონის დაცვის მიზნობრივ აღსრულებასა და სისხლის სამართლის ქმედებებში. პოლიციის ატაშეები წარგზავნილნი არიან საკვანძო წევრ ქვეყნებში და ფორმდება ახალი ხელშეკრულებები სამართალდაცვით სფეროში. 2017 წლის აპრილში, საქართველომ ხელი მოაწერა "ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას" ევროპოლთან, რომელიც 2017 წლის ივლისში ამოქმედდა. იდგმება ნაბიჯები მოლაპარაკებების მიმართულებით, რათა მოხდეს თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების გაფორმება ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის სააგენტოსთან (Eurojust), ხოლო მოლაპარაკებების დაწყება 2018 წლის იანვარში იგეგმება.

საქართველოს საერთო ჯამში კარგი დოსიე აქვს ანტიკორუფციული რეფორმების განხორციელების მხრივ, თუმცა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს 2017 წლის იანვარში დანერგილ ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების მექანიზმის ეფექტურ განხორციელებას.

***საერთო ჯამში, გრძელდება სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის ნიშნულთა შესრულება.***

***მოსალოდნელია განხორციელების შემდგომი გაუმჯობესება. ყურადღებას საჭიროებს შემდეგი სფეროები:***

- კამპანიების გაგრძელება უვიზოდ მგზავრობის წესების შესახებ, მიგრაციის ანალიტიკური და რისკების ანალიზის სისტემების დასრულება და ძალისხმევის გაძლიერება მიგრაციის გამომწვევი ძირითადი მიზეზების გადასაჭრელად;
- ევროპოლთან გაფორმებული თანამშრომლობის შეთანხმების ამოქმედების პრიორიტეტად ქცევა და ევროკავშირის სამართლებრივი თანამშრომლობის სააგენტოსთან (Eurojust) შეთანხმების მიღწევა;
- ანალიზზე დაფუძნებული პოლიციის რეფორმის დასრულება და დანაშაულის ანალიზის ერთიანი სისტემის შექმნის პრიორიტეტად ქცევა;
- ტრანსსასაზღვრო სამართალდამცავი ღონისძიებებისა და სამართლებრივი თანამშრომლობის გაგრძელება და მეტად გაძლიერება;
- ძალისხმევის გაძლიერება ფულის გათეთრების წინააღმდეგ კანონის აღსრულების მიმართულებით, ასევე, დანაშაულებრივი აქტივების მიგნების, დაყადაღებისა და კონფისკაციის მიმართულებით, მათ შორის საზღვრებს მიღმაც. "აქტივების აღდგენის აპარატის" ეროვნული წარმომადგენლის შერჩევა. კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა ევროკავშირის "ფულის გათეთრების წინააღმდეგ" მეოთხე დირექტივასთან.
- ანტიდისკრიმინაციულ კანონში ცვლილებების დამტკიცება, რათა მისი განხორციელება უფრო ეფექტური გახდეს.