ვიზალიბერალიზაცია საფრთხის ქვეშ: „ქართული ოცნების“ პასუხისმგებლობა და ევროკავშირის სამართლებრივი მექანიზმები

ლიკა ხუციბერიძე[1]

შესავალი

ევროპულ კავშირთან ვიზალიბერალიზაციის ისტორია საქართველოსთვის 2009 წელს იწყება. 2009 წლის 7 მაისს პრაღაში გამართულ სამიტზე ევროკავშირის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივა ჩამოყალიბდა. აღნიშნული ინიციატივა მოიცავდა თანამშრომლობის მრავალმხრივ ფორმატებს, რომელთა შორის იყო მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხებიც. იმავე წლის ნოემბერში ევროკავშირის 16-მა სახელმწიფომ და საქართველომ ხელი მოაწერეს ერთობლივ დეკლარაციას, ევროკავშირის „პარტნიორობა მობილობისათვის“ ფარგლებში თანამშრომლობის შესახებ. აღნიშნული პარტნიორობა მიზნად ისახავდა არალეგალურ მიგრაციასთან ერთობლივ ბრძოლასა და ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობას.[2] 2010 წლის ზაფხულში ბრიუსელში ხელი მოეწერა „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ვიზების გაცემის პროცედურების გამარტივების შესახებ შეთანხმებას“, დაიწყო მოლაპარაკებები ,,საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმებაზე'', რომლის ნაწილიცაა ,,ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაც” (DCFTA) და გაფორმდა მიგრაციასთან დაკავშირებული სხვადასხვა შეთანხმება.[3] 2012 წელს გაიხსნა საქართველო-ევროკავშირის დიალოგი უვიზო მიმოსვლის შეახებ. მას შემდეგ, რაც საქართველომ წარმატებით გაიარა არაერთი ეტაპი, რომლებსაც სტატიის შემდეგ ქვეთავებში განვიხილავთ. 2017 წლის 2 თებერვალს საქართველოსთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შემოღება - ევროპარლამენტმა, 27 თებერვალს კი ევროკავშირის საბჭომ დაამტკიცა. მიუხედავად იმისა, რომ ვიზალიბერალიზაციის პროცესი „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლამდე გაცილებით ადრე დაიწყო, ის

[1] Gnomon Wise-ის უმცროსი მკვლევარი. E-mail: l.khutsiberidze@ug.edu.ge

[2] მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია. საქართველო და ევროკავშირი. Accessible at https://migration.commission.ge/index.php?article_id=17&clang=0

[3] საგარეო საქმეთა სამინისტრო. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების მნიშვნელოვანი მოვლენების ქრონოლოგია. ხელმისაწვდომია https://mfa.gov.ge/european-union/903144-saqartvelo-evrokavshiris-urtiertobebis-mnishvnelovani-movlenebis-qronologia

ვიზალიბერალიზაციის მიღებას თავისი ხელისუფლების მთავარ მონაპოვრად, „ევროპული იდეის ზეიმად“ და „ევროპულ ოჯახთან კიდევ უფრო ახლოს მისვლად“ აფასებდა.[4]

აღსანიშნავია, რომ საქართველო, გარკვეული ტექნიკური მაჩვენებლებით (როგორებიცაა, მაგალითად, თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობა და კრიმინალის მაჩვენებელი ქართველ ემიგრანტებში), მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა ევროკავშირის სავიზო რეგულაციებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს, თუმცა უვიზო რეჟიმის გაუქმება დღის წესრიგში 2024 წლის აპრილამდე არ დამდგარა. უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ რუსული სტილის კანონისა და „ანტილგბტქ კანონის“ ინიციირების შემდეგ კი, ევროპარლამენტმა პირველად გააჟღერა მოწოდება უვიზო რეჟიმის გადახედვის შესახებ.[5] 2024 წელს „ქართული ოცნება“ ევროკავშირთან ვიზალიბერალიზაციის გაუქმებას ტექნიკურად შეუძლებელს უწოდებდა, ახლა კი აქცენტი პოლიტიკურ შანტაჟსა და უსამართლო გადაწყვეტილებაზეა გადატანილი. მის მიერ შემუშავებული გზავნილის თანახმად, თუ ევროკავშირი საქართველოს უვიზო მიმოსვლას შეუწყვეტს, ეს არანაირ სამართლებლივ დოკუმენტზე დაფუძნებული არ იქნება. სინამდვილეში, ევროკავშირს აქვს ვიზალიბერალიზაციასთან დაკავშირებული ყველა ის სამართლებრივი საფუძველი, რომელიც საქართველოსთან უვიზო მიმოსვლის გაუქმებას შესაძლებელს ხდის.

წინამდებარე სტატიაში განვიხილავთ, თუ როგორ მუშაობს ევროკავშირის ვიზალიბერალიზაციის მექანიზმი, რა ეტაპები გაიარა საქართველომ უვიზო მიმოსვლის მისაღებად და რა სამართლებრივი საფუძვლები არსებობს აღნიშნული რეჟიმის გასაუქმებლად. ყურადღება გამახვილდება ევროკავშირსა და უვიზო რეჟიმის მქონე არაწევრ ქვეყანას შორის საგარეო ურთიერთობებზე, ამ ქვეყანაში ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების მდგომარეობაზე და განვიხილავთ, რა გავლენა აქვთ მათ უვიზო რეჟიმზე.

როგორ მუშაობს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის მექანიზმი

2001 წელს ევროკავშირის საბჭომ მიიღო რეგულაცია No 539/2001, რითაც ფორმალურად შემოიღო უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი. რეგულაციის თანახმად, მიიღებდა, თუ - არა მესამე ქვეყანა[6]

[4] საქართველოს მთავრობა (თებერვალი 27, 2027). პრემიერ-მინისტრ გიორგი კვირიკაშვილისა და ევროკომისარ დიმიტრის ავრამოპულოსის განცხადებები. ამოსაბეჭდი ვერსია. ხელმისაწვდომია https://www.gov.ge/index.php?lang_id=-&sec_id=462&info_id=60061

[5] European Parliament (April 25, 2024). Attempts to reintroduce a foreign agent law in Georgia and its restrictions on civil society. Accessible at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0381_EN.html

[6] ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფო და ქვეყანა ან ტერიტორია, რომლის მოქალაქეები ვერ სარგებლობენ ევროკავშირში არსებული თავისუფალი გადაადგილების უფლებით. წყარო: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/third-country_en

უვიზო მიმოსვლას, დამოკიდებული იყო კონკრეტულ შემთხვევაში სხვადასხვა კრიტერიუმით ამ ქვეყნების შეფასებაზე. ასეთ კრიტერიუმებს შორის იყო (1) არალეგალური იმიგრაცია, (2) საჯარო პოლიტიკა და უსაფრთხოება და (3) ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობები მესამე ქვეყანასთან, სადაც გასათვალისწინებელი იყო ქვეყნის რეგიონის მდგომარეობა და ის, აქვს, თუ - არა მესამე ქვეყანას იმ სახელმწიფოებისთვის უვიზო რეჟიმი დაწესებული, რომლებიც ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლით სარგებლობენ.[7]

2018 წელს გაახლდა 2001 წლის რეგულაცია და პირველ მუხლში გაჩნდა ჩანაწერი ადამიანის უფლებისა და თავისუფლებების შესახებ. ამჟამად უვიზო მიმოსვლის კრიტერიუმებს შორისაა „არალეგალური იმიგრაცია, საჯარო პოლიტიკა და უსაფრთხოება, ეკონომიკური სარგებელი, კერძოდ, ტურიზმისა და საგარეო ვაჭრობის თვალსაზრისით და ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობები - შესაბამის მესამე ქვეყანასთან. ამ ურთიერთობაში იგულისხმება, მათ შორის, ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა საკითხები, აგრეთვე, რეგიონული თანხვედრა და ნაცვალგების საკითხები.“[8]

ქვეყნები, რომლებსაც სურთ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის შემოღება, გადიან შემდეგ საფეხურებს:[9]

1. მესამე ქვეყანა აკეთებს ფორმალურ განაცხადს, სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის თაობაზე დიალოგის დაწყების შესახებ. ევროკავშირი, თავის მხრივ, აფასებს ქვეყნის მზაობასა და პოლიტიკურ ნებას, განახორციელოს საჭირო რეფორმები;
2. იმ შემთხვევაში, თუ ევროკავშირი დათანხმდა დიალოგის დაწყებას, ევროკომისია ამზადებს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმას (VLAP). გეგმა წარმოადგენს საკანონმდებლო, ინსტიტუციონალური და ადმინისტრაციული რეფორმების ერთობლიობას, რომელიც ოთხი ბლოკისგან შემდგარ ელემენტებს მოიცავს:

   ბლოკი 1: დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრული პასპორტების ჩათვლით;

   ბლოკი 2: საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა და თავშესაფრის პოლიტიკა;

[7] COUNCIL REGULATION (EC) No 539/2001 of 15 March 2001. Accessible at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0539

[8] REGULATION (EU) 2018/1806 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 November 2018. Accessible at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1806-20230515

[9] Migration Commission. EU-Georgia Visa Dialogue, Action Plan of Visa Liberalisation. Accessible at https://migration.commission.ge/files/vlap-eng.pdf

ბლოკი 3: საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;

ბლოკი 4: საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის ძირითადი უფლებები.

3. ევროკავშირი აფასებს სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულებას და რეგულარულად აქვეყნებს პროგრესის ანგარიშებს.
4. მას შემდეგ, რაც ევროკავშირი დაასკვნის, რომ მესამე ქვეყანამ წარმატებით შეასრულა სავიჟო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ოთხივე ბლოკი, ის აქვეყნებს საბოლოო პოზიტიურ ანგარიშს. აღნიშნულ ანგარიშზე დაყრდნობით, ევროკომისია აკეთებს საკანონმდებლო წინადადებას ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს წინაშე, რეგულაცია No 539/2001-ის შესწორების თაობაზე, რათა ქვეყანა, ვიზის საჭიროების მქონე ქვეყნიდან, უვიზო ქვეყანათა სიაში გადავიდეს.
5. წინადადება გადის საკანონმდებლო პროცედურებს - ორივემ, ევროპარლამენტმა და ევროკავშირის საბჭომ, კვალიფიციური უმრავლესობით უნდა დაადასტუროს შეთავაზებული ცვლილებები. დადასტურების შემთხვევაში, რეგულაცია შესწორებულია და უვიზო მიმოსვლა კონკრეტულ თარიღში ოფიციალურად შედის ძალაში.

რაც შეეხება ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების მექანიზმს, ის ევროკავშირმა 2013 წელს ახალი რეგულაცია No 1289/2013-ით მიიღო, რომელიც 2017 წელს გაახლდა და უფრო მრავლისმომცველი გახდა. არსებული მექანიზმით ევროკავშირს შეუძლია უვიზო მიმოსვლის შეჩერება უფრო სწრაფად და მოქნილად - წევრი ქვეყნების მარტივი უმრავლესობა (მინიმუმ 14 ქვეყანა) აცნობებს კომისიას უვიზო რეჟიმის შეჩერების გადაწყვეტილების შესახებ, კომისია, 9 თვის ვადით, დროებით აჩერებს ვიზალიბერალიზაციას მესამე ქვეყნის მოქალაქეების გარკვეული კატეგორიებისათვის (ეს კატეგორია შეიძლება განისაზღვროს პასპორტის ტიპის მიხედვით, მაგალითად, დიპლომატიური და სამსახურებრივი სამგზავრო დოკუმენტების მქონე პირებისთვის). ამ პერიოდის განმავლობაში, კომისიამ უნდა დაიწყოს გაძლიერებული დიალოგი მესამე ქვეყანასთან, რათა შექმნილი გარემოებები გამოსწორდეს. თუ ეს გარემოებები უცვლელი დარჩა, ევროკომისია მიიღებს აქტს, რომელიც კიდევ 18 თვით, დროებით შეაჩერებს უვიზო მიმოსვლას, მოცემული მესამე ქვეყნის ყველა მოქალაქისთვის. აღნიშნული ვადის გასვლამდე, ევროკომისია ანგარიშს წარუდგენს ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს. ანგარიშს შეიძლება დაერთოს საკანონმდებლო წინადადება, რომ აღნიშნული მესამე ქვეყანა, უვიზო ქვეყნების სიიდან, სავიზო რეჟიმის მქონე ქვეყანათა სიაში გადავიდეს. ამ გადაწყვეტილებას ევროკავშირი კვალიფიციური უმრავლესობით იღებს - საჭიროა მინიმუმ 15-მა ქვეყანამ,

რომელთა მოსახლეობა ევროკავშირის მოსახლეობის 65%-ს წარმოადგენას, ხმა მისცეს საბოლოო გადაწყვეტილებას.[10]

ევროკომისია 2017 წლიდან აქვეყნებს უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის ყოველწლიურ ანგარიშს, რომლითაც ფასდება ქვეყნების შესაბამისობა ვიზალიბერალიზაციის კრიტერიუმებთან.[11] ამ დრომდე დღის წესრიგში ორჯერ დადგა უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება. პირველად 2019 წლის მაისში ნიდერლანდებმა მექანიზმის ამოქმედება მოითხოვა ალბანეთის წინააღმდეგ, რისი მიზეზიც თავშესაფრის მოთხოვნის შესახებ დიდი რაოდენობით დაუსაბუთებელი განცხადება და გაზრდილი კრიმინალი იყო. პასუხად, ევროკავშირმა ალბანეთთან დიალოგი დაიწყო, რის შემდეგაც დაასკვნა, რომ ალბანეთი მზად იყო აღნიშნული გამოწვევების გამოსწორებისთვის და უვიზო მიმოსვლა არ გაუუქმა. მეორედ მექანიზმი 2022 წელს ვანუატუსთან მიმართებით ამოქმედდა, რადგანაც ვანუატუ, ინვესტორებისთვის მოქალაქეობის გამარტივებული გზით მინიჭების მიზნით, ე.წ. „ოქროს პასპორტის“ სქემას იყენებდა. 2024 წელს ევროკავშირმა ვანუატუ სრულად ამოიღო უვიზო რეჟიმის ქვეყანათა სიიდან.[12]

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც ძალაში ოფიციალურად 2025 წლის ივნისში შევიდა, სავიზო რეგულაციაში 2023 წელს დაინიციირდა. ცვლილებების ნაწილი ტექნიკური ხასიათისაა, თუმცა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების ახალი საფუძვლების შემოღება. კერძოდ, *„ვიზის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება შესაძლებელი იქნება არა მხოლოდ არალეგალური მიგრაციის მოულოდნელი და არსებითი ზრდის, რეადმისიის სფეროში თანამშრომლობის ნაკლებობის ან უსაფრთხოების რისკების შემთხვევაში, არამედ იმ შემთხვევებშიც, როდესაც ადგილი აქვს ევროკავშირის სავიზო პოლიტიკასთან არასაკმარის შესაბამისობას, ჰიბრიდულ საფრთხეებს, „ოქროს პასპორტების“ არსებობას და ევროკავშირსა და უვიზო რეჟიმის მქონე არაწევრ ქვეყნებს შორის საგარეო ურთიერთობების გაუარესებას“.*[13]

[10] European Commission (February 27, 2017). Revision of the Visa Suspension Mechanism - Frequently Asked Questions. Accessible at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_17_362
[11] European Parliament (November 2023). Visa suspension mechanism: Revision of Regulation (EU) 2018/1806. Accessible at https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747462/EPRS_BRI(2023)747462_EN.pdf
[12] Ibid
[13] European Commission (June 17, 2025). Commission welcomes political agreement on a stronger and more flexible visa suspension mechanism. Accessible at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1517

საქართველოს ვიზალიბერალიზაციის ისტორია

უვიზო რეჟიმის მისაღებად პირველი საფეხური, როგორც უკვე აღინიშნა, ევროკავშირსა და მესამე ქვეყანას შორის დიალოგის დაწყებაა. 2012 წლის ივნისში საქართველომ ოფიციალურად დაიწყო დიალოგი ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გაუქმების შესახებ. 2014 წელს ქვეყანამ სამოქმედო გეგმის პირველი ფაზა წარმატებით დახურა, 2015 წლის 18 დეკემბერს კი მეორე ფაზა დაასრულა. 2016 წლის 9 მარტს ევროკომისიამ ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს ოფიციალურად წარუდგინა საკანონმდებლო წინადადება No 539/2001, რეგულაციაში ცვლილების შეტანის შესახებ. დაახლოებით 1-წლიანი განხილვების შემდეგ, 2017 წლის დასაწყისში, საქართველოსთან უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი დამტკიცდა, 2017 წლის 28 მარტიდან კი, საქართველოს მოქალაქეები პირველად გაემგზავრნენ უვიზოდ ევროკავშირის/შენგენის წევრ ქვეყნებში.[14]

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, 2024 წლამდე საქართველოსთვის უვიზო მიმოსვლის გაუქმება დღის წესრიგში არ დამდგარა. ევროკომისიის მიერ ვიზის შეჩერების მექანიზმის ყოველწლიურ ანგარიშში, 2024 წლის ანგარიშამდე, მოცემული იყო გარკვეული რეკომენდაციები, რომლებსაც საქართველო, ევროკომისიის თანახმად, ასრულებდა, თუმცა გარკვეული გაუმჯობესება კვლავ საჭირო იყო. 2024 წლის ანგარიში კი ამ მხრივ განსხვავებულია. კერძოდ, აპრილში, მას შემდეგ, რაც „ქართულმა ოცნებამ“ უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ რუსული სტილის კანონი და „ანტილგბტქ კანონი“ დააინიციირა, ევროპარლამენტმა, ერთი მხრივ, „ქართულ ოცნებას“ მოუწოდა, გაეწვია „ანტილგბტ კანონი“, მეორე მხრივ კი, მიმართა ევროკომისიას, დროულად შეეფასებინა უცხოური აგენტების კანონის შესაბამისობა ვიზალიბერალიზაციის აუცილებელ ელემენტებთან, რომელთა შორისაა ადამიანის უფლებების ბლოკიც.[15]

შესაბამისად, *2024 წლის ანგარიშში, წინა წლების ანგარიშისგან განსხვავებით, დიდი ნაწილი ეთმობა მეოთხე - საგარეო ურთიერთობებისა* და *ადამიანის უფლებების - ბლოკს.* კერძოდ, ანგარიშში ნათქვამია, რომ „კანონი უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ და „კანონი ოჯახური ღირებულებებისა და მცირეწლოვანთა დაცვის შესახებ“ ძირს უთხრის ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს. აღნიშნული კანონების მიღება შეფასებულია, როგორც დემოკრატიული უკუსვლა. ევროკომისია ანგარიშში გარკვევით მოუწოდებს „ქართულ ოცნებას“, რომ უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების თავიდან ასაცილებლად,

[14] მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია. საქართველო და ევროკავშირი. Accessible at https://migration.commission.ge/index.php?article_id=17&clang=0

[15] European Parliament (April 25, 2024). Attempts to reintroduce a foreign agent law in Georgia and its restrictions on civil society. Accessible at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0381_EN.html

შეასრულოს კონკრეტული რეკომენდაციები, კერძოდ, გაიწვიოს წინააღმდეგობრივი კანონები უცხოური გავლენისა და ოჯახური ღირებულებების შესახებ, ქვეყნის სავიზო პოლიტიკა მოიყვანოს შესაბამისობაში ევროკავშირის პოლიტიკასთან და მიიღოს ზომები არალეგალური მიგრაციისა და დაუსაბუთებელი თავშესაფრის მაძიებელთა განაცხადების ზრდასთან დაკავშირებით.[16]

უვიზო რეჟიმის საფრთხე და „ქართული ოცნების“ რეაქცია

ევროკავშირის მიერ უვიზო რეჟიმის გაუქმების საკითხის დღის წესრიგში დაყენებიდან დღემდე, „ქართული ოცნება“ თავის პოზიციებს განსხვავებულად გამოხატავდა. კერძოდ, 2024 წლის აპრილში თბილისის მერი კახი კალაძე აცხადებდა, რომ ვიზალიბერალიზაციის გაუქმების „მექანიზმი არ არსებობს... ვიზალიბერალიზაციის არათუ გაუქმებას, არამედ ამ პროცესის წამოწყებას ევროკავშირის 27 წევრი ქვეყნის თანხმობა სჭირდება“. ვიცეპრემიერი თეა წულუკიანიც ანალოგიურად ამბობდა, რომ უვიზო რეჟიმის გაუქმება „პროცედურიდან გამომდინარე, წარმოუდგენელი და შეუძლებელია“. როგორც უკვე აღინიშნა, ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების პროცედურის წამოწყებისთვის არა - 27 ქვეყნის თანხმობა, არამედ ერთი წევრი სახელმწიფოს ინიციირებაც საკმარისია, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად, კვალიფიციური უმრავლესობაც კმარა. აქედან გამომდინარე, „ქართული ოცნების“ წევრთა განცხადებები სიმართლეს არ შეესაბამებოდა.

განსხვავებული პოზიცია დაიჭირა „ქართულმა ოცნებამ“ 2025 წელს, როდესაც უვიზო რეჟიმის გაუქმების საფრთხე უფრო აშკარად დაინახა. ამჯერად აქცენტს აკეთებს არა იმაზე, რომ ვიზალიბერალიზაციის გაუქმების პროცესი ტექნიკურად შეუძლებელია, არამედ გადაწყვეტილების უსამართლობასა და „შანტაჟზე“. მაგალითად, „ქართული ოცნების“ პრემიერ-მინისტრი ირაკლი კობახიძე აცხადებდა, რომ უვიზო მიმოსვლა ეგზისტენციალური საკითხი არ იყო და თუ დღის წესრიგში დადგებოდა „ან მშვიდობა და სტაბილურობა, ან ვიზალიბერალიზაცია“, ისინი აუცილებლად სტაბილურობასა და მშვიდობას აირჩევდნენ. თეა წულუკიანმა, გასული წლისგან განსხვავებით, 2025 წლის ივნისში განაცხადა, რომ ევროკავშირი ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების საკითხე რეალურად მსჯელობს და ეს „ფასადური არ არის“, თუმცა გადაწყვეტილება უსამართლო იქნება. „ქართული ოცნების“ პარლამენტის თავმჯდომარე შალვა პაპუაშვილი კი აცხადებს, რომ საკითხი პოლიტიზებულია და ევროკავშირი მას

[16] European Commission (December 9, 2024). Commission adopted the seventh report under the Visa Suspension Mechanism. Accessible at https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-adopted-seventh-report-under-visa-suspension-mechanism-2024-12-09_en

სპეკულაციის საგნად იყენებს: „ისეთ კანონებს, როგორიც არის „ოჯახური ღირებულებებისა და არასრულწლოვანის დაცვის შესახებ“ კანონი, „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი, არაფერი აქვთ კავშირი უვიზო მიმოსვლასთან. მცდელობაა, რომ ბერკეტად გამოიყენონ უვიზო მიმოსვლის თემა, რათა საკუთარი პოლიტიკური გემოვნება მოახვიონ ქართველ ხალხს თავს.“ სინამდვილეში, აღნიშნული განცხადებები სიმართლეს არ შეესაბამება, ევროკავშირს ნამდვილად აქვს სამართლებლივი ბერკეტი, საქართველოს წინააღმდეგ უვიზო რეჟიმის გაუქმების სანქცია გამოიყენოს.

რატომ არის უვიზო რეჟიმის შესაძლო გაუქმება „ქართული ოცნების“ პასუხისმგებლობა და რა სამართლებრივი მექანიზმი აქვს ევროკავშირს?

როგორც უკვე აღინიშნა, ევროკომისია 2017 წლიდან აქვეყნებს უვიზო მიმოსვლის შეჩერების მექანიზმის ყოველწლიურ ანგარიშს, რომლითაც ფასდება ქვეყნების შესაბამისობა ვიზალიბერალიზაციის კრიტერიუმებთან.[17] 2024 წლის დეკემბერში გამოქვეყნებულ ანგარიშში ევროკომისიამ საქართველოსთვის გასცა რვა რეკომენდაცია, რომლებიც ქვეყანამ უვიზო რეჟიმის შესანარჩუნებლად უნდა შეასრულოს. რეკომენდაციების შესრულების ვადად ევროკომისიამ საქართველოს 31 აგვისტო განუსაზღვა.[18] ეს რეკომენდაციებია:[19]

> ა) საქართველოს ყველა მოქალაქის ფუნდამენტური უფლებების, მათ შორის, შეკრების, გამოხატვისა და გაერთიანების თავისუფლების, პირადი ცხოვრების დაცულობის უფლების, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლებისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის უზრუნველყოფა და დაცვა;
>
> ბ) ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებების შემზღუდავი იმ კანონმდებლობების გაუქმება, რომლებიც არღვევს დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპს და ეწინააღმდეგება ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებს. კერძოდ, გაუქმდეს კანონი „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ და პაკეტი „ოჯახური ღირებულებებისა და არასრულწლოვანთა დაცვის შესახებ“ და გადაიხედოს ადამიანის უფლებათა ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რათა სრულად იყოს დაცული ლგბტქ პირების უფლებები;

[17] European Parliament (November 2023). Visa suspension mechanism: Revision of Regulation (EU) 2018/1806. Accessible at https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747462/EPRS_BRI(2023)747462_EN.pdf

[18] European Commission (December 9, 2024). Commission adopted the seventh report under the Visa Suspension Mechanism. Accessible at https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-adopted-seventh-report-under-visa-suspension-mechanism-2024-12-09_en

[19] Ibid

გ) საქართველოს სავიზო პოლიტიკა შეესაბამებოდეს იმ მესამე ქვეყნების სიას, რომლებსაც ვიზა ესაჭიროებათ, კერძოდ, იმ ქვეყნებთან მიმართებით, რომლებიც ევროკავშირისთვის არარეგულარულ მიგრაციასა და უსაფრთხოების რისკებს ქმნიან;

დ) გაძლიერდეს ქმედებები წევრ ქვეყნებში თავშესაფრის უსაფუძვლო განაცხადებისა და არარეგულარული ბინადრობის საკითხების მოსაგვარებლად, მაგალითად, გაძლიერდეს საინფორმაციო კამპანიები უვიზო რეჟიმის შესახებ შესაბამისი მიგრანტებისთვის და გამკაცრდეს სასაზღვრო შემოწმებები;

ე) შეიქმნას აქტივების დაბრუნებისა და აქტივების მართვის ოფისები და გაგრძელდეს მუშაობა აქტივების მოძიების, გაყინვის, მართვის, კონფისკაციისა და განკარგვის მიმართულებით;

ვ) ქვეყანამ მიიღოს ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, უზრუნველყოს მათი განხორციელებისთვის საჭირო რესურსები და განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმოს მაღალი დონის კორუფციული საქმეების გამოძიებას, სისხლისსამართლებრივ დევნასა და განხილვას;

ზ) შეიცვალოს კანონი ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ, ვენეციის კომისიის ძირითადი რეკომენდაციების გათვალისწინების მიზნით, განსაკუთრებით იმ რეკომენდაციის, რომელიც ანტიკორუფციული ბიუროს ეფექტიან დამოუკიდებლობას, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტსა და ფუნქციებს ეხება;

თ) პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კანონი შესაბამისობაში მოვიდეს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან.

პაპუაშვილის თანახმად, „ეს არ არის პირველი 31 აგვისტო“, საქართველო, 2017 წლიდან მოყოლებული, ყოველ წელს აგზავნის ანგარიშს, „თუ რა მდგომარეობაა ქვეყანაში, რამდენად არის შესაბამისობაში როგორც საკანონმდებლო ჩარჩო, ისე სტატისტიკა მიგრაციული იმ მოთხოვნებთან, რაც არსებობს უვიზო მიმოსვლის დროს.“ მისი თქმით, პირობები, რომლებსაც ქვეყანა უვიზო მიმოსვლის ფარგლებში უნდა აკმაყოფილებდეს არის ის, რომ „არ შეუქმნას საფრთხე ევროკავშირს მიგრაციული ნაკადების გაზრდის მხრივ, დანაშაულების გაზრდის მხრივ და ასე შემდეგ.“

რეალურად, პაპუაშვილი უგულებელყოფს ევროკავშირის სხვა მოთხოვნებს, რომლებიც უვიზო მიმოსვლის დასაკმაყოფილებლად უნდა შესრულდეს. სამოქმედო გეგმაში, რომელიც თავად მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის გვერდზეა გამოქვეყნებული, გარკვევითაა აღნიშნული, რომ ის „დიალოგის ფარგლებში განსაზღვრულ შესაბამის ფაქტორთა ოთხ ბლოკთან არის დაკავშირებული: დოკუმენტების უსაფრთხოება (ბიომეტრული პასპორტების

ჩათვლით); საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მენეჯმენტი, თავშესაფრის პოლიტიკა; საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება; საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის ძირითადი უფლებები."[20] შესაბამისად, სრულად რომ უგულებელვყოთ ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების მექანიზმში 2025 წელს შეტანილი ცვლილება, საქართველო 2017 წლიდანვე ამზადებდა ანგარიშს უვიზო მიმოსვლისთვის საჭირო კრიტერიუმების მდგომარეობის შესახებ, რომლის ერთ-ერთი აუცილებელი კრიტერიუმი იყო საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის ძირითადი უფლებები.

რაც შეეხება 2025 წლის ივნისში შესულ ცვლილებებს, რომელთა მიხედვითაც, „ვიზის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება შესაძლებელი იქნება იმ შემთხვევებშიც, როდესაც ადგილი აქვს ევროკავშირის სავიზო პოლიტიკასთან არასაკმარის შესაბამისობას, ჰიბრიდულ საფრთხეებს, „ოქროს პასპორტების" არსებობას და ევროკავშირსა და უვიზო რეჟიმის მქონე არაწევრ ქვეყნებს შორის საგარეო ურთიერთობების გაუარესებას, რაც ითვალისწინებს ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური უფლებების მდგომარეობასაც", უფრო თვალსაჩინო ხდება ევროკავშირის სამართლებრივი ბერკეტი, შეაჩეროს უვიზო მიმოსვლა.[21] რამდენიმე კრიტერიუმის განხილვისასაც აშკარაა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ვიზალიბერალიზაცია გაუქმდება, პასუხისმგებლობა არა - ევროკავშირს, არამედ „ქართულ ოცნებას" ეკისრება. მაგალითისთვის,

- **ევროკავშირის სავიზო პოლიტიკასთან არასაკმარისი შესაბამისობა:** ევროკომისიის 2024 წლის ანგარიშის თანახმად, „საქართველოს სავიზო პოლიტიკის შესაბამისობის კუთხით პროგრესი არ განუცდია. პირიქით, 2024 წელს ხელი მოაწერა ჩინეთთან უვიზო მიმოსვლის შეთანხმებას, რამაც უფრო გაზარდა ევროკავშირის სავიზო პოლიტიკასთან არსებული სხვაობა". ევროკომისიის ანგარიშის მიხედვით, საქართველო ირწმუნება, რომ, რადგანაც ევროკავშირთან უშუალო სახმელეთო საზღვარი არ გააჩნია, სავიზო პოლიტიკის შესაბამისობის ნაკლებობა არ წარმოადგენს ევროკავშირისთვის პირდაპირ საფრთხეს, არალეგალური მიგრაციისა და უსაფრთხოების კუთხით. ევროკომისია კი ახსენებს საქართველოს, რომ სავიზო შესაბამისობა აუცილებელია ყველა იმ ქვეყნისთვის, რომელიც ევროკავშირის სამეზობლოშია და ევროკავშირის წევრობა სურს.
- **ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური უფლებების მდგომარეობა:** როგორც არაერთხელ აღინიშნა, საქართველო არ ითვალისწინებს სავიზო რეგულაციის პირველ

[20] მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია. საქართველო-ევროკავშირის სავიზო დიალოგი სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა. ხელმისაწვდომია https://migration.commission.ge/files/savizo-liberalizaciis-samoqmedo-gegma_qartulad.pdf

[21] European Commission (October 18, 2023). REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2018/1806 as regards the revision of the suspension mechanism. Accessible at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A642%3AFIN

მუხლს, რომლის თანახმადაც, უვიზო მიმოსვლის კრიტერიუმებს შორისაა მესამე ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა საკითხები. „უცხოური აგენტების გამჭვირვალობის“,„ანტილგბტ“ და გრანტის შესახებ ახალი კანონები უხეშად არღვევს ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა საკითხს. ისინი მიმართულია სამოქალაქო საზოგადოების გაქრობისკენ, მოწყვლადი ჯგუფების კიდევ უფრო მარგინალიზაციისა და ავტორიტარული კონტროლის გამყარებისკენ.[22] 2025 წლის იანვარში ევროკავშირის საგარეო საქმეთა საბჭომ, საქართველოს დიპლომატიური და სამსახურებრივი პასპორტების მფლობელთათვის, უვიზო რეჟიმი შეაჩერა. მიზეზად სწორედ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონისა და „ოჯახური ღირებულებებისა და არასრულწლოვანის დაცვის შესახებ“ საკანონმდებლო პაკეტის მიღება დასახელდა. ევროკავშირმა მიიჩნია, რომ „ეს კანონმდებლობა ძირს უთხრის საქართველოს მოსახლეობის ძირითად უფლებებს, მათ შორის, შეკრებისა და გამოხატვის თავისუფლებას, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას, საჯარო საქმეებში მონაწილეობის უფლებას და ასევე, ზრდის სტიგმატიზაციას და დისკრიმინაციას”.

- **ევროკავშირსა უვიზო რეჟიმის მქონე არაწევრ ქვეყნებს შორის საგარეო ურთიერთობების გაუარესება:** „ქართული ოცნების“ ანტიდასავლური რიტორიკა და ქმედებები, მით უფრო, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო კანდიდატის სტატუსის მქონე სახელმწიფოა, პირდაპირი მანიშნებელია იმისა, რომ ევროკავშირსა და უვიზო რეჟიმის მქონე არაწევ ქვეყნებს შორის საგარეო ურთიერთობები გაუარესებულია. ევროკავშირის წარმომადგენლების მოხსენიება „გლობალური ომის პარტიად“, „საქართველოს მტრებად“ და „დესტაბილიზაციის კამპანიის აგენტებად“, ცალსახად ეწინააღმდეგება ორმხრივი ურთიერთობების დადებით დინამიკას.[23] „ქართული ოცნების“ გადაწყვეტილება, შეეჩერებინა ევროკავშირთან მოლაპარაკებების დაწყების პროცესი, ადასტურებს, რომ საქართველომ ევროკავშირთან ორმხრივი ურთიერთობების გაუარესება თავად გადაწყვიტა.

[22] Gnomon Wise (სექტემბერი 2, 2025). დემოკრატია ალყაში: საქართველოს ავტორიტარული მიტაცება. ხელმისაწვდომია https://gnomonwise.org/public/storage/publications/September2025/IZ9c5zKgolhIII8l8t8x.pdf

[23] ლიკა ხუციბერიძე (სექტემბერი 1, 2025). „ქართული ოცნების" დამაზიანებელი პოლიტიკა - საფრთხე დეოკუპაციის სტრატეგიისთვის. ხელმისაწვდომია https://gnomonwise.org/ge/publications/analytics/283

***

2017 წლიდან საქართველო ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლით სარგებლობს. თუმცა 2024 წელს, რუსული სტილის „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ" და „ანტილგბტქ" კანონების ინიციირების შემდეგ, ევროკავშირმა უვიზო რეჟიმის გადახედვის საკითხი დღის წესრიგში პირველად დააყენა. ევროკავშირის სავიზო ლიბერალიზაციის მექანიზმი ითვალისწინებს უვიზო მიმოსვლის შეჩერების შესაძლებლობას სხვადასხვა კრიტერიუმის, მათ შორის, ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დარღვევის შემთხვევაში. მიუხედავად იმისა, რომ ქართული ოცნების მთავრობა აცხადებდა, თითქოს ვიზალიბერალიზაციის გაუქმება ტექნიკურად შეუძლებელია და პოლიტიკური შანტაჟია, ევროკავშირს ამ რეჟიმის შესაჩერებლად სამართლებრივი საფუძვლები აქვს.

ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა ოთხ ბლოკს მოიცავს: დოკუმენტების უსაფრთხოებას, საზღვრისა და მიგრაციის მართვას, საზოგადოებრივ წესრიგსა და უსაფრთხოებას და, რაც ამჟამინდელი სიტუაციისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანია, საგარეო ურთიერთობებსა და ადამიანის ძირითად უფლებებს. სწორედ ამ უკანასკნელი კრიტერიუმის დარღვევაა ის მთავარი მიზეზი, რომლის გამოც 2024 წლის ანგარიშში ევროკავშირმა საქართველოს მიმართ მკაცრი რეკომენდაციები გასცა. ევროკავშირმა მიუთითა, რომ „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობისა“ და „ოჯახური ღირებულებების“ კანონები ძირს უთხრის ფუნდამენტურ უფლებებს და ეწინააღმდეგება დემოკრატიულ პრინციპებს, რაც სავიზო შეჩერების მექანიზმის ამოქმედების საფუძველი ხდება. ამასთან, ამერიკულ კანონად მოხსენიებული რუსული სტილის „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის“ კანონი არასასურველად და საფრთხისშემცველად აქცევს იმ ევროპულ ინსტიტუტებსა და ორგანიზაციებს (მათ შორის, ევროკავშირს), რომლებიც ქართველ ხალხს ათწლეულების განმავლობაში ეხმარებოდნენ, ხოლო მათ მიერ გაღებული გრანტების აღების გამო, ადგილობრივ ორგანიზაციებს აგენტებად და სახელმწიფოსთვის მიუღებელ სუბიექტებად აქცევს. როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული, „კანონი, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის სახელით, ფაქტობრივად, სტიგმატიზაციის, გაჩუმებისა და, საბოლოო ჯამში, ლიკვიდაციის რისკის ქვეშ აყენებს იმ გაერთიანებებსა და მედიასაშუალებებს, რომლებიც თავიანთი სახსრების თუნდაც მცირე ნაწილს უცხოეთიდან იღებენ. იქმნება სერიოზული რისკი იმისა, რომ კანონი იმ გაერთიანებებსა და მედიასაშუალებებს შეეხება, რომლებიც მთავრობას აკრიტიკებენ, შესაბამისად, მათი მოცილება უარყოფითად იმოქმედებს ღია, ინფორმირებულ საჯარო დებატებზე, პლურალიზმსა და დემოკრატიაზე.“

ამრიგად, თუ ევროკავშირი (რომელსაც „ქართული ოცნება“ უცხოურ ძალად და აგენტების დამფინანსებლად მოიხსენიებს) საქართველოსთვის ვიზალიბერალიზაციის რეჟიმს გააუქმებს, პასუხისმგებლობა სრულად „ქართულ ოცნებას“ დაეკისრება.