
„ჯეპლაკის“ საქმიანობა

გამარტივებული სავიზო რეჟიმი ევროპულ კავშირთან – სამართლებრივი საფუძველი და პირობები

იურის პროფესორი*

წინამდებარე სტატიის მიზანი ევროპულ გაერთიანებასა და მესამე ქვეყნებს შორის ვიზების გაცემის რეჟიმის გამარტივების თაობაზე შეთანხმებების გასაფორმებლად აუცილებელი სამართლებრივი საფუძვლისა და პირობების მოკლე მიმოხილვაა. აქვეა მოცემული რეკომენდაციებიც საქართველოსათვის – თუ რა ნაბიჯები უნდა გადადგას ქვეყანამ ევროპულ კავშირთან სავიზო რეჟიმის გასამარტივებლად.

1. სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებათა სამართლებრივი საფუძველი

მართალია, ევროპული კავშირის სავიზო პოლიტიკის საფუძვლების მოძიება შესაძლებელია ჯერ კიდევ „საერთო საზღვრებზე შემოწმებათა ეტაპობრივი გაუქმების შესახებ“ 1985 წლის 14 ივნისის შეთანხმებაში, შეთანხმების ამოქმედების შესახებ 1990 წლის 19 ივნისის კონვენციაში, აგრეთვე ამ შეთანხმებათა საფუძველზე მიღებულ ყველა სხვა აქტში (შემდგომში – შენგენის *acquis*-ი), სამართლებრივი თვალსაზრისით, ეს პოლიტიკა, თავდაპირველად, ევროპული გაერთიანების კანონმდებლობის ფარგლებს გარეთ ჩამოყალიბდა ევროპული გაერთიანების წევრი ქვეყნების – ე.წ. „შენგენის ქვეყნების“ – შედარებით მცირე ჯგუფის მიერ.

ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ „საიმიგრაციო პოლიტიკა შემოიფარგლა თავშესაფრის მინიჭებისა და სატრანზიტო ვიზების ურთიერთალიარების სფეროებში თანამშრომლობით. აღნიშნული სფეროები „მესამე სვეტს“ – მართლმსაჯულება და საშინაო საქმეები – განეკუთვნება, სადაც გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია ევროპული კავშირის წევრი ქვეყნების ერთსულოვნება, ხოლო ევროპულ სასამართლოს უფლება არა აქვს, გამოიტანოს გადაწყვეტილება დებულებათა ნამდვილობის შესახებ, ან მიიღოს რაიმე ზომა მათ აღსასრულებლად.“¹ ევროპული გაერთიანების კომპეტენციას სავიზო პოლიტიკის მხოლოდ რამდენიმე ასპექტი დაემატა. „ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების“ (რომელიც შემდგომ შესწორდა „ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით“) მე-100 „გ“ (1) მუხლის თანახმად: „საბჭო კომისიის წარდგინების შესახებ ერთსულოვანი გადაწყვეტილების მიღებისა და ევროპულ პარლამენტთან კონსულტაციების შემდეგ განსაზღვრავს იმ მესამე ქვეყნებს, რომელთა მოქალაქეებს მოეთხოვებათ ვიზების ქონა წევრი ქვეყნების გარესაზღვრების გადაკვეთის დროს.“

* ჯეპლაკის ექსპერტი, იმიგრაციისა და თავშესაფრის მინიჭების საკითხთა სამართლებრივი კვლევების ოდისევსის აკადემიური ქსელის წარმომადგენელი ლატვიაში, ლატვიის უნივერსიტეტის ლექტორი და რიგის სამართლის უმაღლესი სკოლის მინვეული ლექტორი.

¹ Caviedes, The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? Journal of European Public Policy 11:2 April 2004, 293.

საბოლოოდ, მას შემდგომ, რაც 1999 წლის 1 მაისს ძალაში შევიდა ამსტერდამის ხელშეკრულება² და მიზნად იქნა დასახული თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის სფეროს განვითარება, ევროპული გაერთიანების შესწორებული დამფუძნებელი ხელშეკრულების 62-ე II-III მუხლებში³ ჩამოყალიბდა ევროპული კავშირის თანამედროვე სავიზო პოლიტიკის ძირითადი საფუძვლები და განისაზღვრა, რომ ამსტერდამის ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან ხუთი წლის განმავლობაში საბჭო მიიღებს:

„2) ნევრი ქვეყნების გარე საზღვრების გადაკვეთის თაობაზე დებულებებს, რომლებიც განსაზღვრავს:

ა) იმ წესებსა და ნორმებს, რომლებიც უნდა დაიცვან ნევრმა სახელმწიფოებმა ადამიანების საზღვარზე შემოწმების დროს;

ბ) სამ თვეზე მეტი ხნის ვადით ცხოვრების თაობაზე ვიზების გაცემის წესებს, მათ შორის:

(i) იმ მესამე ქვეყნების ჩამონათვალს, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზების ქონა გარე საზღვრების გადაკვეთისას, აგრეთვე იმ ქვეყნებისას, რომლებზეც აღნიშნული მოთხოვნა არ ვრცელდება,

(ii) ნევრი სახელმწიფოების მიერ ვიზების გაცემის წესებსა და პირობებს,

(iii) ვიზების ერთიან ფორმატს,

(iv) ერთიან ვიზასთან დაკავშირებულ წესებს,

გ) დებულებებს, რომლებიც განსაზღვრავს პირობებს, რომელთა ძალითაც მესამე ქვეყნების მოქალაქეები ისარგებლებენ ნევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილების უფლებით არა უმეტეს სამი თვის განმავლობაში.“

2. სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებების თაობაზე გამართულ მოლაპარაკებათა მოკლე მიმოხილვა

ამსტერდამის ხელშეკრულების შემდეგ ევროპულ გაერთიანებასა და მესამე ქვეყნებს შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ ხელშეკრულებათა გაფორმების ტემპმა შედარებით მოიმატა. ეს ევროპული კავშირის გაფართოების შედეგებით შეიძლება აიხსნას, ვინაიდან განწევრიანების კანდიდატი ქვეყნების უმეტესობამ ვიზების შესახებ ევროპული კავშირის *acquis* საკუთარ კანონმდებლობაში გადმოტანა გაფართოების ფაქტობრივ თარიღამდე – 2004 წლის 1 მაისამდე – რამდენიმე წლით ადრე დაიწყო. ამას „გვერდითი მოვლენები“ მოჰყვა. მაშინდელმა კანდიდატმა ქვეყნებმა დაიწყეს ევროპული კავშირის სავიზო რეჟიმის დებულებათა (მაგალითად, იმ მესამე ქვეყნების ჩამონათვალი, რომელთაც მოეთხოვებოდათ ვიზები ევროკავშირის საზღვრის გადაკვეთისას) თითქმის იდენტური ეროვნული კანონების მიღება და შეიქმნა შენგენის მსგავსი ბარიერები იმ ქვეყნებში, რომლებიც ჯერ არ იყვნენ ევროპული კავშირის წევრები. ყოველივე ამან ზოგიერთ კანდიდატ ქვეყანაში სერიოზული პოლიტიკური პრობლემები გამოიწვია (მაგ., პოლონეთში უკრაინისა და რუსეთისათვის სავიზო რეჟიმის შემოღების შემთხვევაში⁴). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული გაერთიანების სამართალი არ უკრძალავს ევროპული კავშირის

² ამსტერდამის ხელშეკრულება, რომლითაც შესწორებები შევიდა ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში, ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებასა და ზოგიერთ შესაბამის აქტში, ხელმოწერილია 1997 წლის 2 ოქტომბერს ქ.ამსტერდამში, Official Journal of the European Communities, C 340, 1997 წლის 10 ნოემბერი.

³ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულება (კონსოლიდირებული ტექსტი), Official Journal of the European Union C 325, 2002 წლის 24 დეკემბერი.

⁴ Truszczynski, Problems concerning the implementation of the justice and home affairs *acquis* by the Candidate Countries – a Polish view, Closing Lecture in the Cicero Foundation Great Debate seminar on Justice and Home Affairs – How to Implement the Amsterdam Treaty?, Paris, 13-14 April 2000.

წევრ ქვეყნებს, – შენგენის ქვეყნებს, – რომლებიც ესაზღვრებიან კონკრეტულ მესამე ქვეყანას, ამ ქვეყნების მოქალაქეთათვის შემოიღონ ეროვნული ვიზები (ისინი შეიძლება ე.წ. „შენგენის ვიზებზე“ უფრო იაფიც იყოს). თუმცა ასეთ ვიზებს ძალა ევროპული კავშირის მხოლოდ იმ წევრ ქვეყნებში ექნებათ, რომლებმაც გასცეს ისინი. და ბოლოს, შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ დებულებათა გამო, ეს შეთანხმებები არ ვრცელდება გაერთიანებული სამეფოსა და ირლანდიის ტერიტორიაზე, აგრეთვე დანიის დიპლომატიური მისიებისა და საკონსულო დაწესებულებათა მიერ ვიზების გაცემის პროცედურებზე. მაგალითად, სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ უკრაინასა და ევროპულ გაერთიანებას შორის გაფორმებულ შეთანხმებაში ცალსახად არის გაცხადებული, რომ „სასურველია“, გაერთიანებული სამეფოს, ირლანდიისა და უკრაინის შესაბამისმა ორგანოებმა გააფორმონ ორმხრივი შეთანხმებები ვიზების გაცემის პროცედურათა გამარტივების თაობაზე; დანიასთან მიმართებით კი ასევე კონკრეტულად არის მითითებული: „სასურველია, რომ დანიისა და უკრაინის შესაბამისმა ორგანოებმა დაუყოვნებლივ გააფორმონ ვიზების გაცემის პროცედურათა გამარტივების შესახებ შეთანხმება იმავე პირობებით, რაც გათვალისწინებულია ევროპულ გაერთიანებასა და უკრაინას შორის გაფორმებული შეთანხმებით.“

2004 წელს ევროპულმა კავშირმა ხელი მოაწერა ურთიერთგაგების მემორანდუმს ჩინეთის რესპუბლიკის ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციასთან ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის ტურისტული ჯგუფების ვიზებისა და სხვა შესაბამისი საკითხების თაობაზე,⁵ რაც, გამოყენების შეზღუდული სფეროს მიუხედავად (მხოლოდ ტურისტულ ჯგუფებთან დაკავშირებით), შეიძლება ჩაითვალოს ევროპულ კავშირსა და მესამე ქვეყანას შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ დადებულ პირველ შეთანხმებად. იმავე წლის ბოლოს ევროპულმა კავშირმა მიიღო „ჰააგის პროგრამა“ თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის სფეროს გაძლიერების მიზნით. ამ დოკუმენტში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა რეადმისიის შესახებ შეთანხმებათა გაფორმებისა და ნაცვალგების პრინციპის დაცვის მნიშვნელობას, ხოლო ევროპულმა საბჭომ მოუწოდა „საბჭოსა და კომისიას, ერთიანი მიდგომის შემუშავების მიზნით, შეისწავლონ, ხელსაყრელი იქნება თუ არა, ევროპული გაერთიანების რეადმისიის პოლიტიკის ფარგლებში, ცალკეულ შემთხვევაში, მესამე ქვეყნების მოქალაქეებზე მოკლევადიანი ვიზების გაცემის ხელშეწყობა, შესაძლებლობის ფარგლებში და ნაცვალგების პრინციპის საფუძველზე, როგორც საგარეო ურთიერთობების – მათ შორის, მიგრაციასთან დაკავშირებული საკითხების – სფეროში რეალური თანამშრომლობის გამოვლინება.“⁶ ამის შემდეგ რუსეთის დაჟინებული მოთხოვნის გამო და აღნიშნულ ქვეყანასთან რეადმისიის შესახებ შეთანხმების გაფორმების პროცედურის (რომელმაც 5 წელს გასტანა⁷) დაჩქარების მიზნით, საბჭომ მოიწონა რუსეთთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე შეთანხმების გასაფორმებლად გასამართი მოლაპარაკებების მანდატი. სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის თაობაზე შეთანხმებათა შესახებ მოლაპარაკებები პარალელურად მიმდინარეობდა და მათ ხელი ერთდროულად მოეწერათ.⁸ 2005 წლის ივნისში

⁵ საბჭოს 2004 წლის 8 მარტის გადაწყვეტილება ევროპულ გაერთიანებასა და ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციას შორის ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის ტურისტული ჯგუფების ვიზებისა და სხვა შესაბამისი საკითხების თაობაზე ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმების შესახებ, *Official Journal of the European Union* L 83, 12, 20.03.2004. ევროპულ გაერთიანებასა და ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციას შორის ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის ტურისტული ჯგუფების ვიზებისა და სხვა შესაბამისი საკითხების თაობაზე ურთიერთგაგების მემორანდუმი, *Official Journal of the European Union* L 83, 14, 20.03.2004.

⁶ ჰააგის პროგრამა: თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის გაძლიერება ევროპულ კავშირში, დოკ. 16054/04, JAI 559, ბრიუსელი, 13 დეკემბერი 2004, 18.

⁷ Agence Europe, Agreements on visas and illegal immigrants, Brussels, 14/10/2005.

⁸ Papagianni, Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law Martinus Nijhoff Publishers, Brill Academic, 2006, 140.

„ჯეალასის“ საქმიანობა

ევროპულ გაერთიანებასა და უკრაინას შორის სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების გაფორმების თაობაზე მოლაპარაკებათა დაწყების შემდეგ⁹ ევროპულმა კავშირმა დაამკვიდრა მესამე ქვეყნებთან სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმებათა თაობაზე მოლაპარაკებების პარალელურ რეჟიმში წარმოების პრაქტიკა. ამ შემთხვევაში მესამე ქვეყნებისათვის რეადმისიის შესახებ ჩვეულებრივი შეთანხმებებით დაკისრებული ტვირთი გარკვეულწილად კომპენსირდება სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე შეთანხმებით გათვალისწინებული შესაძლებლობებით. თავის მხრივ, ევროპული კავშირის წევრი ქვეყნები იღებენ გარანტიას, რომ მათ ხელთ ექნებათ ქმედითი იარაღი მესამე ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ ვიზების ბოროტად/არასწორად გამოყენების შემთხვევაში.¹⁰ 2006 წლის ნოემბერში საბჭომ დაამტკიცა სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმებათა მანდატები დასავლეთ ბალკანეთის ნახევარკუნძულის ქვეყნებისათვის (ხორვატიის გარდა, რომელსაც თავისუფალი სავიზო რეჟიმი აქვს ევროპულ კავშირთან, ალბანეთის შემთხვევაში კი მხოლოდ სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების თაობაზე, ვინაიდან ამ ქვეყანას უკვე გაფორმებული ჰქონდა რეადმისიის შესახებ შეთანხმება ევროპულ გაერთიანებასთან).¹¹ ბოლოს, 2006 წლის დეკემბერში საბჭომ დაამტკიცა მანდატი მოლდოვისათვის. ამჟამად ევროპულ კავშირთან გამარტივებული სავიზო რეჟიმით სარგებლობენ: რუსეთი, უკრაინა, მოლდოვა, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, ჩერნოგორია, სერბეთი, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა – მაკედონია და ალბანეთი.

მიუხედავად იმისა, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ დღემდე დადებულ შეთანხმებათა ტექსტებში შესაძლებელია გარკვეული მსგავსების მოძებნა, ევროპული კომისია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ეს შეთანხმებები ნამდვილად „მიზნობრივია, მორგებულია შესაბამისი მესამე ქვეყნის კონკრეტულ საჭიროებებს და ითვალისწინებს მოკლევადიანი ვიზების გაცემის პროცედურის გამარტივებას მოსახლეობის გარკვეული კატეგორიისთვის.“¹² ამ შეთანხმებებს შორის განსხვავებები უფრო თვალსაჩინო გახდება, თუ ერთმანეთს შევადარებთ, მაგალითად, ადამიანთა იმ კატეგორიებს, რომლებიც თავისუფლდებიან ვიზის საფასურის გადახდისაგან (იხ. ცხრილი ქვემოთ). აშკარაა, რომ თითოეული შეთანხმების შემთხვევაში ზოგიერთ ბენეფიციართან დაკავშირებით გაიმართა სპეციალური მოლაპარაკებები.

კატეგორია	რუსეთი	უკრაინა	მოლდოვა	დას.ბალკანეთის ქვეყნები
ახლო ნათესავები (მეუღლეები, შვილები, მშობლები, ბებია-ბაბუები, შვილიშვილები)	X	X	X	X
ოფიციალური დელეგაციის წევრები	X	X	X	X
რეგიონული თუ ცენტრალური ხელისუფლებისა და პარლამენტის, საკონსტიტუციო და უზენაეს სასამართლოთა წევრები	X	X	X	
მოსწავლეები, სტუდენტები და მათი თანმხლები პედაგოგები	X	X	X	X

⁹ Agence Europe, EU to Open Negotiations with Ukraine, Brussels, 08.11.2005.
¹⁰ სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმებების შინაარსი, მათ შორის კავშირები და მათი ზეგავლენა ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებზე, დეტალურად გაანალიზებულია ნაშრომში: Trauner/Kruse, Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, CEPS Working Document 290, April 2008.
¹¹ Agence Europe, Council adopts negotiation mandates on visa facilitation and readmission agreements, Brussels, 13.11.2006.
¹² კომისიის შეტყობინება საბჭოსა და პარლამენტისათვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერების თაობაზე, COM(2006)726 final, 6.

„ჯეპლაკის“ საქმიანობა

კატეგორია	რუსეთი უკრაინა მოლდოვა დას.ბალკანეთის ქვეყნები			
უნარშეზღუდული პირები და მათი თანმხლები პირები	X	X	X	X
პირები, რომლებიც მოგზაურობენ ჰუმანიტარული, მათ შორის სამედიცინო მიზნით	X	X	X	X
საერთაშორისო სპორტულ ღონისძიებათა მონაწილეები და მათი თანმხლები პირები		X	X	X
ახალგაზრდულ სპორტულ ღონისძიებათა მონაწილეები	X		X	X
სამეცნიერო, კულტურულ და ხელოვნების ღონისძიებათა მონაწილეები და ძმობილებული ქალაქების მიერ ორგანიზებულ გაცვლით პროგრამათა მონაწილეები	X	X	X	X
ჟურნალისტები		X	X	X
პენსიონერები		X	X	X
საერთაშორისო სატვირთო და სამგზავრო-სატრანსპორტო საშუალებათა მძღოლები		X	X	X
სარკინიგზო, სამაცივრო და სალოკომოტივო შემადგენლობათა ეკიპაჟები		X	X	X
18 წლამდე ასაკის ბავშვები და 21 წლამდე ასაკის დამოკიდებული მოზარდები		X		X
საერთაშორისო გამოფენებში, კონფერენციებში, სიმპოზიუმებში, სემინარებსა და მსგავს ღონისძიებებში მონაწილე სხვადასხვა პროფესიის წარმომადგენლები			X	X
სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა წარმომადგენლები				X
რელიგიურ გაერთიანებათა წარმომადგენლები				X
6 წლამდე ასაკის ბავშვები				X
ქალაქების მერები და მუნიციპალურ საბჭოთა წარმომადგენლები				მხოლოდ მაკედონია
პირები, რომლებიც პოლიტიკურ დევნას განიცდიდნენ საბჭოთა პერიოდში				მხოლოდ ალბანეთი ¹³

¹³ Trauner/Kruse, Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, CEPS Working Document No. 290/April 2008, 19-20.

სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების განხორციელებას შეიძლება ხელი შეეშალოს ისეთი პრაქტიკული ფაქტორების გამო, როგორებიცაა: ევროპული კავშირის ამა თუ იმ წევრი სახელმწიფოს უახლოესი დიპლომატიური მისიის ან საკონსულო დაწესებულების სიშორე (უმეტეს შემთხვევაში – მესამე ქვეყნის დედაქალაქში) ან მისი საერთოდ არარსებობა ამ კონკრეტულ მესამე ქვეყანაში. უნდა აღინიშნოს, რომ, მართალია, თავდაპირველად პრიშტინასა (კოსოვო) და კინშასაში (კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა) ე.წ. „ერთობლივი საკონსულო სამსახურების“ გახსნის იდეა ვერ განხორციელდა 2002-2003 წლებში,¹⁴ 2007 წელს პოდგორიცასა და კიშინიოვში გაიხსნა სავიზო განაცხადების მიღების ორი ცენტრი, რომლებიც საშუალებას აძლევდნენ ჩერნოგორიისა და მოლდოვის მოქალაქეებს, შედარებით მარტივად გაეცლოთ ვიზის მისაღებად საჭირო პროცედურები იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს არ ჰქონდათ საელჩოები ან საკონსულოები ამ ორ ქვეყანაში, რომლებზეც ვრცელდება ევროპულ კავშირთან დადებული შეთანხმებები სავიზო რეჟიმის გამარტივების თაობაზე.¹⁵

3. ევროპულ გაერთიანებასთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების გაფორმების პირობები

წინამდებარე სტატიის შეზღუდული ფორმატი არ იძლევა ყველა იმ დოკუმენტის ჩამოთვლის საშუალებას, რომელნიც ასახავენ ევროპული გაერთიანების ინსტიტუტების ან ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების დამოკიდებულებას სავიზო პოლიტიკის, განსაკუთრებით კი სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებათა დადების პირობებისა და დებულებების, მიმართ. ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა აღინიშნოს, რომ მათი უმრავლესობა სავალდებულო იურიდიული ძალის მქონე არ არის და მიღებულია ევროპული საბჭოს დასკვნების, ევროპული კომისიის შეტყობინებების, სამოქმედო გეგმებისა და სხვა დოკუმენტების ფორმით. არ უნდა დაგვავიწყდეს, აგრეთვე, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივება უმთავრესი პოლიტიკური პრიორიტეტია ევროპული კავშირისათვის და, შესაბამისად, იგი ყოველთვის არის პოლიტიკური შეთანხმების საგანი, რომელიც მიიღება საბჭოს კვალიფიცირებული უმრავლესობით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების უმეტესობა მხარს უნდა უჭერდეს ამ ნაბიჯს.

3.1 პირობების არასავალდებულო ჩამონათვალი

ჩემი აზრით, საბჭოს მიერ მიღებულ დოკუმენტში, სახელწოდებით „ერთიანი მიდგომა სავიზო რეჟიმის გამარტივების საკითხისადმი,“ შეჯამებულია თითქმის ყველა ის პირობა, რომლებიც უნდა შეასრულონ მესამე ქვეყნებმა ევროპულ გაერთიანებასთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების გასაფორმებლად. აღნიშნულ დოკუმენტში ხაზგასმითაა ნათქვამი, რომ „გადაწყვეტილების მიღებისას, დაინყოს თუ არა მოლაპარაკებები მესამე ქვეყანასთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ, ევროპულმა გაერთიანებამ, *inter alia*, უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი ფაქტორები: არსებობს თუ არა შეთანხმება რეადმისიის შესახებ, ან ხომ არ მიმდინარეობს ინტენსიური მოლაპარაკებები ამ მიმართულებით; საგარეო ურთიერთობათა მიზნები; არსებული ორმხრივი შეთანხმებების განხორციელების ისტორია და შესაბამის საკითხებთან დაკავშირებით მიღწეული პროგრესი სამართლიანობის, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროში (მაგ.: საზღვრების მართვა, დოკუმენტების უსაფრთხოება, მიგრაცია და თავშესაფარი, ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლა, მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტის მიერ 2002 წლის 6 მარტს შეთანხმებული სტანდარტული

¹⁴ Peers, EU Immigration and Asylum Law: Text And Commentary, Rogers/Nijhoff (ed.), 2006, 207.

¹⁵ Agence Europe, Joint Visa Application Centre to Open, 31.07.2007.

ანტიტერორისტული დათქმის მიხედვით; ორგანიზებული დანაშაული და კორუფცია); უსაფრთხოების საკითხები, მიგრაციული მოძრაობა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების ზეგავლენა.“¹⁶

შეტყობინებაში – „ძლიერი ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა“¹⁷ – ევროპულმა კომისიამ ცალსახად აღნიშნა, რომ „ევროპა-ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნების წარმომადგენელთა შეხვედრების მონაწილეებზე ვიზების გაცემის მოქნილობის თაობაზე საბჭოს 2003 წლის დასკვნები უნდა გავრცელდეს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორ ქვეყნებზეც. ეს პროცესი ძირითადად უნდა შეეხოს სომხეთს, აზერბაიჯანსა და საქართველოს, ვინაიდან უკრაინისა და მოლდოვის რესპუბლიკებთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებები სულ მალე შევა ძალაში. ნევრ სახელმწიფოებს ვთხოვთ, დაჩქარებული წესით განიხილონ იმ პირთა მიერ შეტანილი განცხადებები ვიზების თაობაზე, რომლებიც ესწრებიან ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისადმი მიძღვნილ ღონისძიებებს და სისტემატიურად გასცენ მათზე მრავალჯერადი ვიზები, თუ აღნიშნულმა პირებმა ადრე სრულად დააკმაყოფილეს სავიზო მოთხოვნები. კომისია უფრო აქტიურ როლს შეასრულებს მხარდამჭერი წერილების გაგზავნითა და მონაწილეთა სტიმულირებით, რათა დროულად დაიწყონ სავიზო პროცედურები.“¹⁸

2006 წელს ევროპულმა კომისიამ წამოაყენა წინადადება, რომ „როგორც კი დაკმაყოფილდება შესაბამისი წინაპირობები, კავშირი მზად უნდა იყოს რეადმისიისა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ მოლაპარაკებების დასაწყებად თითოეულ მეზობელ ქვეყანასთან, რომელთანაც შემუშავებულია და ძალაშია სამოქმედო გეგმა.“¹⁹ ამ წინადადებაზე მეცნიერები იმ დასკვნამდე მიიყვანა, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების დადების ერთ-ერთი ძირითადი წინაპირობა შესაბამის ქვეყანასთან არსებული ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა (შემდგომში – ესპ-ის სამოქმედო გეგმა).²⁰ სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ ზოგიერთი შეთანხმება რეალურად შეიცავს მითითებას ესპ-ის მონაწილე შესაბამის სახელმწიფოსთან არსებულ ესპ-ის სამოქმედო გეგმაზე (მოლდოვისა და უკრაინის შემთხვევაში).

აღსანიშნავია, აგრეთვე, ევროპული პარლამენტის მიერ ამ ცოტა ხნის წინ მიღებული გადაწყვეტილება ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერების თაობაზე.²¹ ევროპულმა პარლამენტმა წამოაყენა წინადადება, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივებისა და რეადმისიის შესახებ შეთანხმებები გაფორმდეს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მონაწილე ყველა ნევრ სახელმწიფოსთან, და ხაზი გაუსვა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ნევრ სახელმწიფოების შესაძლებლობათა გაუმჯობესების საჭიროებას, რათა მათ შეძლონ მიგრაციული ნაკადების მართვა, უკანონო მიგრაციასთან ეფექტიანი ბრძოლა, ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების დაცვის უზრუნველყოფა და მოუწოდა ნევრ სახელმწიფოებს, ევროპულ კავშირსა და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ყველა ნევრ სახელმწიფოს, გააძლიერონ თანამშრომლობა ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულთან, ტერორიზმთან, ტრეფი-

¹⁶ „ერთიანი მიდგომა სავიზო რეჟიმის გამარტივების საკითხთან“, საბჭოს დოკუმენტი, 16030/05 VISA 328 RELEX 776, 21.12.2005.

¹⁷ ევროპული კომისიის შეტყობინება, „ძლიერი ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა“, 2007 წლის 5 დეკემბერი, 2007 COM(2007)774 final, 5.

¹⁸ იქვე.

¹⁹ კომისიის შეტყობინება საბჭოსა და პარლამენტისთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერების თაობაზე, COM(2006)726 final, 6.

²⁰ Trauner/Kruse, Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, CEPS Working Document No. 290, April 2008, 14. Agence Europe-ის ანგარიშის (ბრიუსელი, 06.02.2008) თანახმად, ბელარუსს მიეთითა, რომ ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში მონაწილეობა სავიზო რეჟიმის გამარტივების ერთ-ერთი წინაპირობა იყო.

²¹ ევროპული პარლამენტის 2007 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის გაძლიერების თაობაზე 2007/2088(INI).

კინგთან და ნარკოტიკებით უკანონო ვაჭრობასთან საბრძოლველად. გარდა ამისა, ევროპულმა პარლამენტმა მიუთითა ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ ვიზების დამუშავების პროცედურების გაუმჯობესების საჭიროებაზე – მობილურობის ხელშეწყობის მიზნით, რათა ევროპულ კავშირში კანონიერი მოგზაურობა ნაკლებად რთული და ძვირადღირებული გახდეს, განსაკუთრებით კი მოსახლეობის ისეთი კატეგორიისათვის, როგორებიც არიან: სტუდენტები, მეცნიერები, ბიზნესმენები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, აღმოიფხვრას მათ საკონსულო დაწესებულებებში არსებული პრობლემები და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის წევრ სახელმწიფოებში შეიქმნას შენგენის ვიზაზე განაცხადის მიმღები ერთიანი ცენტრები.

ევროპულ კავშირში განვევრიანების კანდიდატი ქვეყნების, განვევრიანების მოსურნე ქვეყნების, პოტენციური წევრების (დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები, ხორვატიის გარდა), მესამე ქვეყნების (უკრაინა, მოლდოვა, ბელარუსი) გამოცდილებიდან გამომდინარე, და ევროპული გაერთიანების მიერ ჩრდილოეთ აფრიკის ქვეყნების თაობაზე გამართული დისკუსიების გათვალისწინებით, გამარტივებული სავიზო რეჟიმის მისაღებად (პერსპექტივაში, ევროპული კავშირის „შავი“ სიიდან „თეთრში“ გადასასვლელად) უნდა შესრულდეს კონკრეტული წინაპირობები. აქედან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ, ქვემოთ განხილული კრიტერიუმების გარდა, თითოეულ მესამე ქვეყანას, რომელიც დაინყებს მოლაპარაკებებს ევროპულ გაერთიანებასთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შეთანხმების გაფორმების თაობაზე, ეცნობება ის ინდივიდუალური პირობები, რომლებიც, ევროპული გაერთიანების აზრით, უნდა შესრულდეს გამარტივებული სავიზო რეჟიმის ასამოქმედებლად.

3.2 ევროპული გაერთიანების კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობები სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების დასადებად

მართალია, სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების ძირითადი მიზანი მოკლევადიანი (90-იდან 180 დღემდე ვადით) ვიზების გაცემის ხელშეწყობაა, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა შეთანხმებაში გრძელვადიან ამოცანად უვიზო რეჟიმზე გადასვლა დასახელებული (თუმცა ეს ამოცანა სხვადასხვა შეთანხმებაში სხვადასხვაგვარადაა ფორმულირებული).²² ამასთანავე, უვიზო რეჟიმის შესახებ შეთანხმების დადების პირობები იგივეა, რაც ზემოთ მითითებული სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებისა. იმ მესამე ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, რომლებმაც უკვე დადეს სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებები, შეიძლება ითქვას, რომ მათაც, რომლებსაც გამარტივებული სავიზო რეჟიმის მიღება სურთ, ტექნიკური და იურიდიული თვალსაზრისით, იგივე ნაბიჯები უნდა გადადგან და იგივე ზომები უნდა გაატარონ, რაც საჭირო იქნებოდა ევროპული კავშირის ქვეყნებთან უვიზო რეჟიმის მისაღწევად. ე.ი. მესამე ქვეყანასთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმება დაიდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ საკითხში გარკვეული პროგრესი იქნება მიღწეული.

როგორია ეს პირობები და როგორ უნდა განიმარტონ ისინი? უვიზო რეჟიმის მისაღწევად საჭირო პირობების არაამომწურავი ჩამონათვალის წყარო საბჭოს 2001 წლის 15 მაისის 539/2001 რეგლამენტი, სადაც ჩამოთვლილია ის მესამე ქვეყნები, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზების ქონა გარესაზღვრების გადაკვეთისას, აგრეთვე ის ქვეყნებიც, რომელთა მოქალაქეებზეც აღნიშნული მოთხოვნა არ ვრცელდება²³ (რეგლამენტში რამდენიმეჯერ იქნა

²² Trauner/Kruse, Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, CEPS Working Document No. 290, April 2008, 17.

²³ საბჭოს 2001 წლის მარტის რეგლამენტი (EC) 539/2001 იმ მესამე ქვეყნების ჩამონათვალის თაობაზე, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზების ქონა გარესაზღვრებისა და იმ ქვეყნების საზღვრების გადაკვეთისას, რომელთა მოქალაქეებიც ამ მოვალეობისაგან გათავისუფლებულნი არიან, Official Journal of the European Union, L 81, 21.3.2001, 1–7.

შეტანილი შესწორებები).²⁴ 539/2001 რეგლამენტის დეკლარაციულ ნაწილში (მე-5 პუნქტი) ნათქვამია: „ის მესამე ქვეყნები, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზების ქონა და რომელთა მოქალაქეებზეც აღნიშნული მოთხოვნა არ ვრცელდება, განისაზღვრება სხვადასხვა კრიტერიუმის დეტალური შეფასების საფუძველზე, რომლებიც, *inter alia*, მოიცავს უკანონო ემიგრაციას, სახელმწიფო პოლიტიკასა და უსაფრთხოებას და ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობებს მესამე ქვეყნებთან. მხედველობაში ასევე უნდა იქნეს მიღებული რეგიონალური კავშირები და ნაცვალგების პრინციპი.“

ამ დებულების მიღებისას ევროპულმა კომისიამ დეტალურად განმარტა დეკლარაციული ნაწილის მე-5 პუნქტში მითითებულ კრიტერიუმთა შეფასება და გამოყენება.²⁵ ზოგადად ეს განმარტებები შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა (ქვემოთ მოცემული პირობების უმრავლესობის განმარტებისას უცვლელად არის შენარჩუნებული ევროპული კომისიის ფორმულირება):

ა) უკანონო ემიგრაცია

- არალეგალური მიგრაციული ნაკადების რისკის შესაფასებლად მითითება შეიძლება გაკეთდეს სტატისტიკური ინფორმაციის რამდენიმე შესაბამის წყაროსა და მაჩვენებელზე (როგორებიცაა, მაგალითად: ინფორმაცია ან სტატისტიკური მონაცემები ქვეყანაში უკანონოდ ცხოვრების, ტერიტორიაზე შეშვებაზე უარის თქმის შემთხვევების, გაძევების ღონისძიებათა, ფარული მიგრაციისა და მუშახელის ქსელების თაობაზე);
- შესაბამის მესამე ქვეყანაში გაცემული სამგზავრო დოკუმენტების სანდოობის შეფასება (მესამე ქვეყნებში ბიომეტრიული პასპორტების შემოღების პირობა ევროპულმა კომისიამ იმ მესამე ქვეყნებთან მოლაპარაკებების დროს წამოაყენა, რომლებთანაც დაიდო სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებები);
- შესაბამის ქვეყნებზე რეადმისიის შესახებ შეთანხმებათა ზეგავლენის შეფასება.

ბ) სახელმწიფო პოლიტიკა

- საპოლიციო თანამშრომლობის ფარგლებში მიღწეულ დასკვნებს ასევე შეუძლია, განსაკუთრებით გამოყოს გარკვეული სახის დანაშაულის აშკარად გამოკვეთილი დამახასიათებელი თვისებები;
- ვიზებთან დაკავშირებული მოთხოვნების დანესება, შესაძლოა, ის პოტენციური რეაქცია იყოს, რომელიც მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული დანაშაულის შესაბამისი ფორმების სიმძიმის, ჩადენის სიხშირისა და ტერიტორიული მასშტაბებიდან გამომდინარე;
- ზოგიერთ შემთხვევაში საზოგადოებრივ წესრიგს, შესაძლოა, იმდენად სერიოზული საფრთხე შეექმნას, რომ საშიშროება დაემუქროს ერთი ან მეტი წევრი სახელმწიფოს ეროვნულ უსაფრთხოებასაც. სხვა წევრ სახელმწიფოსთან სოლიდარობის გამოხატვის მიზნით ვიზებთან დაკავშირებული მოთხოვნების შემოღება ასევე ჯეროვან რეაგირებად შეიძლება ჩაითვალოს.

²⁴ უნდა აღინიშნოს, რომ რეგლამენტი (EC) 539/2001 არ ვრცელდება გაერთიანებულ სამეფოსა და ირლანდიაზე. აქედან გამომდინარე, ისინი არ მონაწილეობენ ამ რეგლამენტის მიღებაში და არც არის სავალდებულო მათთვის შესასრულებლად. მესამე ქვეყნის მოქალაქეებთან მიმართებით ისინი იყენებენ სავიზო რეჟიმის მარეგულირებელ შიდასახელმწიფოებრივ ნორმებს.

²⁵ კრიტერიუმები იმის დასადგენად, თუ რომელ დანართში უნდა იქნეს შეტანილი ესა თუ ის ქვეყანა – I-სა თუ II-ში (განმარტებითი მემორანდუმი COM/2000/0027 final – CNS 2000/0030 რეგლამენტის შესახებ წინადადების თაობაზე), Official Journal of the European Union, C 177E, 27.6.2000, 66–69.

გ) საერთაშორისო ურთიერთობები

- კონკრეტული მესამე ქვეყნისათვის სავიზო მოთხოვნების შემოღება-არშემოღებით, ევროკავშირმა შესაძლოა მოახდინოს იმის დემონსტრირება, თუ რა ტიპის ურთიერთობების დამყარება ან შენარჩუნება სურს მას ამ მესამე ქვეყანასთან;
- თუმცა ერთ, ცალკეულ, ქვეყანასთან ევროპული კავშირის ურთიერთობები იშვიათად დგას დღის წესრიგში. უფრო ხშირად ეს არის ურთიერთობები ქვეყნების ჯგუფთან და სავიზო რეჟიმის საკითხის გადაწყვეტისას მხედველობაში მიიღება რეგიონალური კავშირები;
- ამა თუ იმ სავიზო რეჟიმის სასარგებლოდ გადაწყვეტილების მიღებაზე შეიძლება ასევე ზეგავლენა მოახდინოს ევროპული კავშირის კონკრეტული წევრი სახელმწიფოს პოზიციამ რომელიმე მესამე ქვეყნის მიმართ, რომელიც სოლიდარობის ნიშნად ევროპული კავშირის სხვა წევრმა სახელმწიფოებმაც შეიძლება გაიზიარონ;
- ნაცვალგების კრიტერიუმი, რომელსაც წევრი სახელმწიფოები ინდივიდუალურად და დამოუკიდებლად იყენებენ საერთაშორისოსამართლებრივი ურთიერთობების ტრადიციული ფორმით, ახლა გამოყენებული უნდა იქნეს მესამე ქვეყნებთან საგარეო ურთიერთობებში, ევროპული კავშირის მიერ შემოღებული გარკვეული შეზღუდვების გამო.

ამასთანავე, ევროპულმა კომისიამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ „მესამე ქვეყნებში არსებული სრულიად განსხვავებული მდგომარეობისა და ევროპულ კავშირთან და მის წევრ სახელმწიფოებთან მათი ასევე განსხვავებული ურთიერთობების გამო, შეუძლებელია აქ მოცემული კრიტერიუმების მექანიკურად გამოყენება წინასწარ დადგენილი კოეფიციენტების საშუალებით. ისინი განხილულ უნდა იქნეს როგორც გადაწყვეტილების მიღების ინსტრუმენტები და გამოყენებულ უნდა იქნეს მოქნილად და პრაგმატულად ყოველი ცალკეული შემთხვევის ჩრდილში.“

და ბოლოს, 2006 წლის 21 დეკემბრის 932/2006 რეგლამენტის დეკლარაციული ნაწილის 1-ლი პუნქტის თანახმად (აღნიშნულ რეგლამენტს შესწორება შეაქვს საბჭოს 539/2001 რეგლამენტში): „2001 წლის 15 მარტის 539/2001 რეგლამენტის I და II დანართების მიხედვით, მესამე ქვეყნების სიათა შედგენა ყოველთვის უნდა შეესაბამებოდეს ამავე რეგლამენტის დეკლარაციული ნაწილის მე-5 პუნქტში მოცემულ კრიტერიუმებს. ზოგიერთი მესამე ქვეყანა ერთი დანართიდან მეორეში უნდა იქნეს გადატანილი, განსაკუთრებით კი, არალეგალური მიგრაციისა და სახელმწიფო პოლიტიკის კრიტერიუმთა გათვალისწინებით.“²⁶

4. დასკვნები და რეკომენდაციები საქართველოსათვის

გამარტივებული სავიზო რეჟიმის მისაღებად საჭირო ძირითადი პირობების ჩამონათვალი ძალიან ვრცელია და ყოველთვის ერთი და იგივეა ნებისმიერი მესამე ქვეყნისათვის, მათ შორის, საქართველოსათვის:

- ეროვნულ კანონმდებლობათა დაახლოება ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებულ ვალდებულებებთან მიგრაციის, საზღვრის კონტროლის, თავშესაფრის მინიჭების, ორგანიზებულ დანაშაულსა და კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში;

²⁶ საბჭოს 2006 წლის 21 დეკემბრის (EC) 1932/2006 რეგლამენტი, რომელსაც შესწორება შეაქვს (EC) 539/2001 რეგლამენტში იმ მესამე ქვეყნების ჩამონათვალის თაობაზე, რომელთა მოქალაქეებსაც მოეთხოვებათ ვიზების ქონა გარესაზღვრებისა და იმ ქვეყნების საზღვრების გადაკვეთისას, რომელთა მოქალაქეებიც ამ მოვალეობისაგან გათავისუფლებულნი არიან, *Official Journal of the European Union*, L 405, 30.12.2006, 23.

- დემოკრატია და კანონის უზენაესობა;
- ინსტიტუციურ და ტექნიკურ შესაძლებლობათა განმტკიცება ზემოთ ჩამოთვლილ ყველა სფეროში;
- ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში დამტკიცებული სამოქმედო გეგმის არსებობა (ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის წევრი სახელმწიფოებისთვის);
- ერთდროული მოლაპარაკებები რეადმისიისა და სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმებათა თაობაზე.

იმავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს პირობათა ამომწურავი ნუსხა. გარდა ამისა, სხვადასხვა ქვეყანაში ზოგიერთი პირობა შეიძლება განსხვავებული იყოს. ინდივიდუალური პირობების თაობაზე ევროპული კომისია საქართველოს მოლაპარაკებების დაწყებისთანავე მიუთითებს. ეს ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელია და შეიძლება დაკმაყოფილდეს უფრო როგორც საშუალოვადიანი პოლიტიკური პრიორიტეტი, საბიუჯეტო და ადამიანურ რესურსებთან დაკავშირებული ხარჯების გამო.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმის შინაარსს იმ დასკვნამდე მივყავართ, რომ ამ გეგმით უკვე გათვალისწინებულია ისეთ სფეროთა პრიორიტეტები, როგორებიცაა: თავშესაფრის მინიჭება, მიგრაცია, სავიზო პოლიტიკა და საზღვრის კონტროლი. მათმა განხორციელებამ შეიძლება ევროპულ გაერთიანებასთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ შეთანხმების დადებამდეც მიგვიყვანოს. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის ფაქტი, რომ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის არსებული პრიორიტეტების ეტაპობრივი ევოლუცია ევროპული კავშირის იმ სამართლებრივი სტანდარტების არსებითი შეცვლის პარალელურად მოხდება, რომლებთანაც საქართველომ შესაბამისობაში უნდა მოიყვანოს თავისი კანონმდებლობა (მაგალითად, ახალ სამართლებრივ აქტებს არალეგალური მიგრაციის, ლეგალური მიგრაციის, სასაზღვრო კონტროლისა და თავშესაფრის მინიჭების სფეროში ევროპული კომისია ყოველ წელს იღებს, ერთ-ერთი უახლესი დოკუმენტი – „ბიომეტრიული საცხოვრებელი ნებართვის შესახებ რეგლამენტი“ – 2008 წლის 18 აპრილს იქნა მიღებული).²⁷

ზემოთ აღნიშნული პირობების შესასრულებელ სამუშაოთა მასშტაბების გათვალისწინებით, რაც საბიუჯეტო სახსრების, ადამიანური და ტექნიკური რესურსების მობილიზაციას მოითხოვს, საქართველოს მთავრობასაც შეუძლია, კანონმდებლობის ჰარმონიზაციით უფრო დეტალურად განსაზღვროს პრიორიტეტები ევროპულ გაერთიანებასთან სავიზო რეჟიმის გასამარტივებლად. შესაძლებელია, ასევე მიღებულ იქნეს სავიზო რეჟიმის გამარტივების სამოქმედო გეგმა, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმისაგან დამოუკიდებლად, რომელიც უფრო დეტალური იქნება (გარკვეულწილად, ზოგიერთი ახალი წევრი სახელმწიფოს მიერ შენგენის რეჟიმის დამკვიდრების პროცესში მიღებული ე.წ. „შენგენის სამოქმედო გეგმების“ მსგავსი).

²⁷ საბჭოს 2008 წლის 18 აპრილის 380/2008 რეგლამენტი, რომელსაც შესწორება შეაქვს (EC) 1030/2002 რეგლამენტში, სადაც მოცემულია მესამე ქვეყნების მოქალაქეებზე გასაცემი საცხოვრებელი ნებართვის ერთიანი ფორმა, *Official Journal of the European Union* L 115, 29.4.2008, 1.