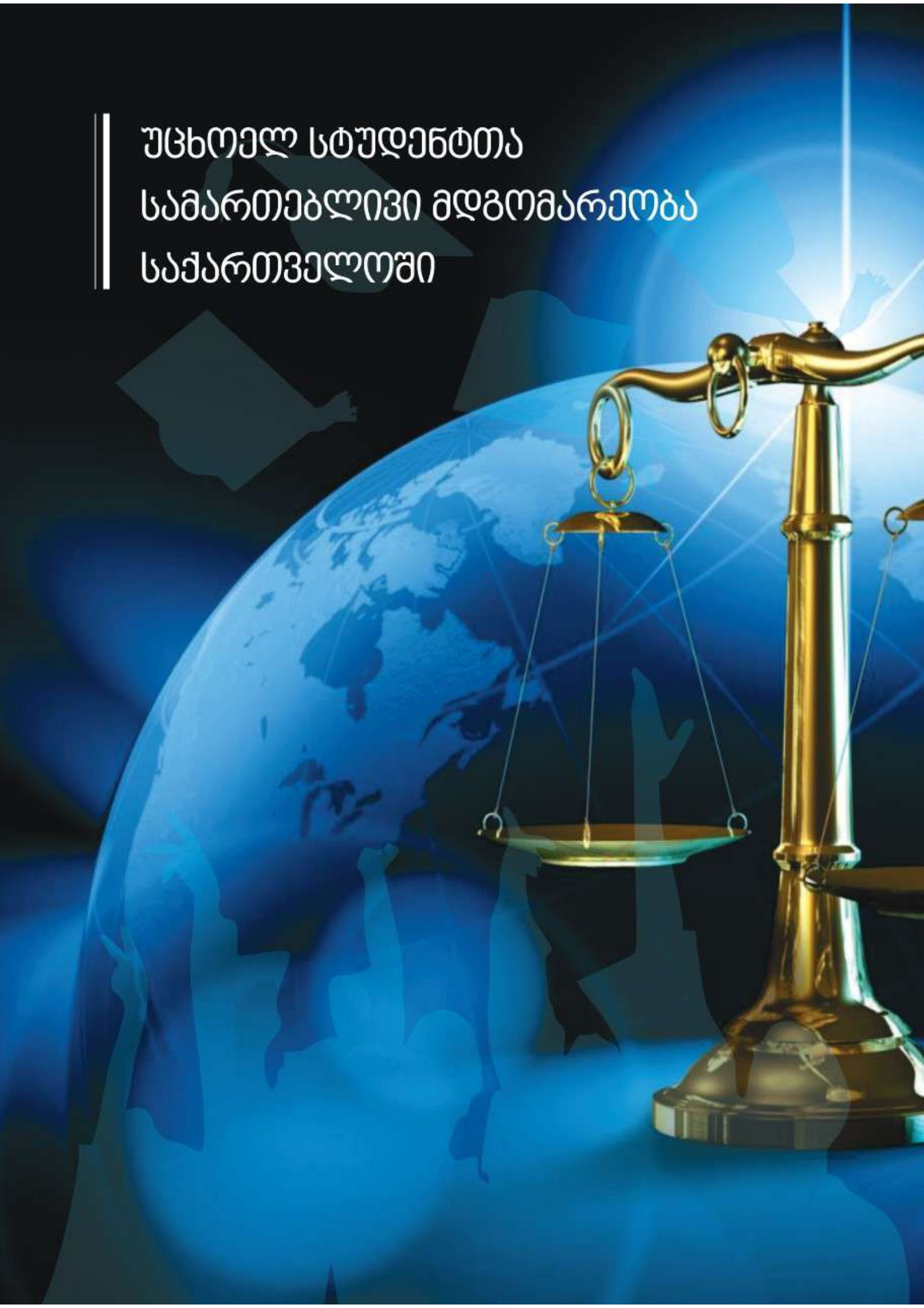
უცხოელ სტუდენტთა სამართებლივი მდგომარეობა საქართველოში



უცხოელ სტუდენტთა სამართლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

(კანონმდებლობისა და სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი)

თბილისი

ივნისი 2019

ნანა მაისურაძე - კვლევის ავტორი

მარინე კაპანაძე - კვლევის რედაქტორი

მედეა იმერლიშვილი - ქართული ტექსტის რედაქტორი

ნინო ნემსაძე - მთარგმნელი

© საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა

გამოცემულია "საქართველოს ღია საზოგადოების ფონდი"-ს ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორის/ავტორების მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

სარჩევი

შესავალი 6

ძირითადი მიგნებები 8

1. კვლევის მეთოდოლოგია 10

1. 1. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს ვიზის, საზღვრის კვეთისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების საკანონმდებლო საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი 11

1. 2. უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოში აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სამართლებრივი საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი 11

1. 3. საქართველოს მიერ ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში აღებული ის ვალდებულებები, რომლებიც ეხება სასაზღვრო პოლიტიკას (განსაკუთრებით, სტუდენტური ვიზების ნაწილში) 12

2. სახელმწიფო პოლიტიკა საერთაშორისო სასწავლო მიგრაციასთან დაკავშირებით 13

2. 1. მიგრაციის კომისიის მიზნები და სტრუქტურა 13

2. 2. სახელმწიფოს პოლიტიკა სასწავლო მიგრაციის გაუმჯობესებისა და ბინადრობის ნებართვის აღების პროცედურების დახვეწასთან დაკავშირებით 14

3. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს სასწავლო ვიზისა და სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მიღება და საზღვრის კვეთა 17

3. 1. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს ვიზის მიღება და მასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა 17

3. 1. 1. უცხოელი სტუდენტების მიერ სასწავლო ვიზის აღების პროცედურა და ვადები 18

3. 1. 2. სასწავლო ვიზაზე უარის თქმის კანონით გათვალისწინებული საფუძვლები და პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები 19

3. 1. 3. სასწავლო ვიზაზე უარის თქმის საფუძვლები და სტატისტიკა 20

3. 1. 4. ვიზის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილების გასაჩივრება 22

3.2. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს საზღვრის კვეთა და არსებული პრობლემები 23

3. 2. 1. საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის კვეთის პროცედურა და დეპორტაციის შედეგად უცხოელის მიმღებ სახელმწიფოში დაბრუნების პროცედურა 23

3. 2. 2. საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლები და პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები 24

3. 2. 3. როგორ და სად საჩივრდება საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის გადაწყვეტილება 28

3. 4. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მიღება და პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები 29

3. 4. 1. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის აღების პროცედურა 30

3. 4. 2. საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლების პრობლემურობა 31

3. 4. 3. უარი სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გახანგრძლივებაზე 33

3. 4. 4. ბინადრობის ნებართვის აღების მოთხოვნის წარდგენის ვადის პრობლემურობა 33

3. 4. 5. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გაცემის სტატისტიკა 34

4. განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა საქართველოში, უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოში აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სამართლებრივი საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი 37

4. 1. განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესი საქართველოში და არსებული ხარვეზები 38

4. 2. უცხოელი სტუდენტების გავლენა ქვეყნის ეკონომიკაზე 41

4. 3. უცხოეთში მიღებული განათლების აღიარება 43

4. 4. საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უცხოელ სტუდენტთა ჩარიცხვის სტატისტიკის ანალიზი 44

5. საქართველოს მიერ ევროკავშირის წინაშე აღებული ვალდებულებები და გატარებული საიმიგრაციო პოლიტიკა 48

5. 1. ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და საიმიგრაციო პოლიტიკის შესაბამისობა ასოცირების ხელშეკრულებასთან 48

5. 1. 1. ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები 48

5. 1. 2. საიმიგრაციო პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებასთან 49

5. 2. სახელმწიფოს მიერ ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში აღებული ვალდებულებები და ვიზა-ლიბერალიზაციის შედეგები 51

5. 2. 1. ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები 52

5. 2. 2. ვიზა-ლიბერალიზაციის შემდგომი პერიოდი 54

რეკომენდაციები 56

დანართი N1 59

შესავალი

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოში უცხოელ სტუდენტთა რიცხვი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ამის პარალელურად, ქვეყანაში კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება დისკრიმინაციის შემთხვევები და ქსენოფობიური დამოკიდებულებები, რაც უცხოელ სტუდენტებს არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს და უფლებებით სარგებლობის კუთხით, დაბრკოლებებს უქმნის. წინამდებარე კვლევის მიზანია უცხოელთა (განსაკუთრებით, სტუდენტების) სამართლებრივი მდგომარეობის აღწერა და იმ ხარვეზების გამოკვეთა, რომლებიც საჭიროებს გამოსწორებასა და დახვეწას. კვლევა ოთხი ნაწილისგან შედგება.

პირველ ნაწილში მიმოხილულია საქართველოს პოლიტიკა საერთაშორისო სასწავლო მიგრაციასთან დაკავშირებით. გაანალიზებულია საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული მიგრაციის სტრატეგიის 2018 წლის სამოქმედო გეგმის ის ნაწილი, რომელიც განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესს შეეხება. შეფასებულია სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობები და მათი შესრულების ხარისხი. აგრეთვე, ამ სფეროში წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივებისა და პარლამენტის წევრთა მიერ მედიაში გაკეთებული კომენტარების ანალიზის საფუძველზე, გამოვლენილია სასწავლო მიგრაციის პროცესში არსებული საფრთხეები.

კვლევის მეორე ნაწილი უცხოელ სტუდენტებზე ვიზის გაცემის, საქართველოს საზღვრის კვეთისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების საკანონმდებლო საფუძვლებს შეეხება. გამოვლენილია კანონსა და პრაქტიკაში არსებული პრობლემები, რომლებიც უცხოელ სტუდენტებს ხელს უშლის საქართველოში ჩამოსვლასა და სწავლის გაგრძელებაში. აგრეთვე, სხვადასხვა უწყებებიდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, წარმოჩენილია სახელმწიფოს შესაძლო დისკრიმინაციული პოლიტიკა აზიიდან და აფრიკიდან მიგრირებული სტუდენტების მიმართ.

მესამე ნაწილი განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესისა და მასში საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა როლის განხილვას ეთმობა. აგრეთვე, შეფასებულია საქართველოს მიერ ბოლონიის პროცესთან მიერთებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მიმდინარეობა და არსებული გამოწვევები.

კვლევის ბოლო ნაწილი მიგრაციის სფეროში საქართველოსა და ევრო-

კავშირის თანამშრომლობას შეეხება, კერძოდ, მიმოხილულია საქართველოს მიერ ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და ვიზა-ლიბერალიზაციის პროცესი, მათ შორის, ამ პროცესში ევროკომისიის მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმის მოთხოვნები.

კვლევის ბოლოს წარმოდგენილია სხვადასხვა უწყებებისთვის შემუშავებული რეკომენდაციები, რომელთა შესრულებაც აუცილებელია სასწავლო მიგრაციის პროცესში გამოვლენილი პრობლემების გადასაჭრელად.

ძირითადი მიგნებები

წარმოდგენილი დოკუმენტი მოიცავს 2012-2018 წლებში სასწავლო მიგრაციის სფეროში არსებული პრობლემების ანალიზსა და ამ ანალიზის საფუძველზე შემუშავებულ რეკომენდაციებს. კვლევის პერიოდში გამოიკვეთა კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში არსებული ხარვეზები და შემდეგი ტენდენციები:

◆ ბოლო წლებში სახელმწიფო საზღვრის კვეთის სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ აზიისა და აფრიკის ქვეყნების წარმომადგენელი უცხოელი სტუდენტები საქართველოში შემოსვლის დროს პრობლემებს აწყდებიან. არსებობს საზღვრის კვეთაზე დაუსაბუთებელი უარის თქმის მზარდი ტენდენცია. კერძოდ, საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლად საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ხშირად მიუთითებს „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტზე, რომლის თანახმადაც, უცხოელს შეიძლება უარი ეთქვას საქართველოში შემოსვლაზე, თუ არსებობს კანონით გათვალისწინებული სხვა საფუძველი. სამინისტრო აღნიშნულ საფუძველს სხვა კანონზე მიუთითებლად იყენებს, რაც ეჭვებს აჩენს შესაძლო დისკრიმინაციულ მოპყრობასთან დაკავშირებით.

◆ მოქმედი რეგულაციების თანახმად, უცხოელს საქართველოში შემოსვლაზე უარის გადაწყვეტილების გასაჩივრებისთვის ათი დღე აქვს. ეს ვადა არაგონივრულად მოკლეა საიმისოდ, რომ უცხოელმა შეძლოს კანონიერი ინტერესების სრულყოფილად დაცვა. ვადის სიმცირის გამო უცხოელი სტუდენტები ვერ ასწრებენ ან უარს ამბობენ გადაწყვეტილების გასაჩივრებაზე.

◆ უცხოელი სტუდენტები პრობლემებს აწყდებიან სასწავლო ვიზის აღების დროსაც. ბოლო წლებში გაზრდილია უცხოელი სტუდენტებისთვის ვიზაზე უარის თქმის მაჩვენებელი. ამასთანავე, უცხოელი სტუდენტებისთვის პრობლემურია ვიზის გახანგრძლივებაც. იმისთვის, რათა უცხოელმა სტუდენტმა, სასწავლო ბინადრობის ნებართვის აღების მოთხოვნით, განაცხადი წარადგინოს, მას საქართველოში ლეგალურად ყოფნის 40 დღე უნდა ჰქონდეს. ამ მიზნით, უცხოელი სტუდენტები, ვიზის მოქმედების 40 დღემდე გახანგრძლივების მოთხოვნით, ხშირად მიმართავენ საგარეო საქმეთა სამინისტროს. არსებული პრაქტიკით, სამინისტრო უცხოელ სტუდენტებს ვიზას მხოლოდ 10-20 დღით უხანგრძლივებს, რაც, სააგენტოში განაცხადის წარსადგენად, საკმარისი დრო არ არის.

◆ განსაკუთრებით პრობლემურია უცხოელი სტუდენტებისთვის სასწავლო ბინადრობის ნებართვის აღება. აღნიშნულ პროცესში უცხოელი სტუდენტები დაბრკოლებებს აწყდენიან ფაქტობრივად ყველა ეტაპზე - როგორც განაცხადის წარდგენისა და განხილვისა, ისე სამართალწარმოების პროცესის დროს. ამგვარი მიდგომები კი, შესაძლო დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მიუთითებს.

◆ სააგენტოს უარი სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე, ძირითადად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გასაიდუმლოებულ დასკვნას ეყრდნობა, რომლის თანახმადაც, უცხოელის საქართველოში შემოსვლა საფრთხეს შეუქმნის საჯარო წესრიგს. სააგენტოს მიღებული გადაწყვეტილებები დაუსაბუთებელია და უცხოელს არ განუმარტავს, კონკრეტულად რაში გამოიხატება მის მიერ სახელმწიფოს საჯარო წესრიგისთვის საფრთხისშემცველობა.

◆ უცხოელი სტუდენტები პრობლემას აწყდებიან სააგენტოს მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების ეტაპზეც. უმეტეს შემთხვევაში, სასამართლო ძალაში ტოვებს სააგენტოს მიღებულ დაუსაბუთებელ გადაწყვეტილებას და არ იკვლევს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაცემული დასკვნის საფუძვლიანობას. ამასთანავე, არსებობს დავაში უნივერსიტეტების მესამე პირად ჩართვაზე უარის ტენდენცია.

◆ სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიებების მიუხედავად, არსებობს გარემოებები, რომლებიც აფერხებს განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესს. კერძოდ, გამოიკვეთა სახელმწიფოს მიერ კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულებების საქმიანობაში უხეში ჩარევის ტენდენცია, რაც ხელს უშლის საქართველოში დამოუკიდებელი საგანმანათლებლო სივრცის ჩამოყალიბებას.

1. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია სასწავლო მიგრაციის სფეროში არსებული პრობლემების გამოვლენა და შესაბამისი უწყებებისთვის რეკომენდაციების მომზადება. ამ მიზნების მისაღწევად შევისწავლეთ სასწავლო მიგრაციის სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა და სხვადასხვა უწყებებიდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაცია, რომელიც ფარავს 2012-2018 წლების პერიოდს კერძოდ, კვლევა ეყრდნობა შემდეგს:

1. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს ვიზის, საზღვრის კვეთისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების საკანონმდებლო საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი;

2. განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა საქართველოში, უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოში აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სამართლებრივი საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი;

3. საქართველოს მიერ ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში აღებული ის ვალდებულებები, რომლებიც ეხება სასაზღვრო პოლიტიკას (განსაკუთრებით, სტუდენტური ვიზების ნაწილში);

გასათვალისწინებელია, რომ კვლევის პროექტი მიგრაციის სამთავრობო კომისიის დახმარებით გავუგზავნეთ შესაბამის სახელმწიფო უწყებებს და დაველოდეთ მათ შენიშვნებს. პასუხი მხოლოდ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრომ გაგვცა, რომლის შენიშვნების ნაწილიც საბოლოო დოკუმენტში გათვალისწინებულ იქნა, ხოლო დანარჩენი ნაწილი დანართის სახით დაემატა ანგარიშის ბოლოს.

უფრო დეტალურად კვლევის მეთოდოლოგია აღწერილია ქვემოთ მოცემულ თავებში:

1. 1. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს ვიზის, საზღვრის კვეთისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების საკანონმდებლო საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი

საქართველოს სასწავლო ვიზის და ბინადრობის ნებართვის მიღებისა და საზღვრის კვეთის პროცესში არსებული პრობლემების გამოსავლენად, შევისწავლეთ საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა, კერძოდ, საქართველოს კანონის, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, შესაბამისი ნორმები, საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოს ვიზის გაცემის, მისი მოქმედების ვადის გაგრძელებისა და მოქმედების შეწყვეტის წესის დამტკიცების თაობაზე,“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ და სხვა სამართლებრივი დოკუმენტები.

კვლევა მოიცავს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროდან, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან და სახელმწიფო სერვისების სააგენტოდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზს, კერძოდ, გამოთხოვილი ინფორმაცია ფარავს 2012-2018 წლებს და ასახავს საქართველოში სასწავლო ვიზის გაცემასთან, საზღვრის კვეთასთან და ბინადრობის ნებართვის აღებასთან დაკავშირებულ მდგომარეობს.

1. 2. უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოში აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სამართლებრივი საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი

საქართველოში განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესის მიმდინარეობის შესასწავლად, გაანალიზდა საქართველოს მიგრაციის სტრატეგია, და გაიმართა შეხვედრები საქართველოს ავტორიზებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლებთან. კერძოდ, პროექტის მიმდინარეობისას ვითანამშრომლეთ საქართველოში ავტორიზებულ ხუთ უნივერსიტეტთთან (თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი, შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტი, ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტი, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, საქართველოს უნივერსიტეტი), რომლებიც სტუდენტებს

სთავაზობენ უცხოენოვან პროგრამებს. ყოველივე ამან უცხოელი სტუდენტების სამართლებრივი მდგომარეობის დადგენისა და ხარვეზების გამოვლენის საშუალება მოგვცა.

გარდა ამისა, შევისწავლეთ საქართველოს კანონის, „უმაღლესი განათლების შესახებ“, შესაბამისი ნორმები, აგრეთვე, საქართველოს ნორმატიული აქტები უცხოეთში მიღებული განათლების აღიარების შესახებ და საქართველოს ავტორიზებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ჩარიცხვისთვის გასავლელი პროცედურის მარეგულირებელი ნორმები. სასწავლო მიგრაციის პროცესში არსებული ხარვეზების გამოსავლენად, გაანალიზდა საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკა საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში უცხოელ სტუდენტთა ჩარიცხვის შესახებ.

1. 3. საქართველოს მიერ ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში აღებული ის ვალდებულებები, რომლებიც ეხება სასაზღვრო პოლიტიკას (განსაკუთრებით, სტუდენტური ვიზების ნაწილში)

საქართველოში გამკაცრებულ სავიზო და სასაზღვრო პოლიტიკას ხელისუფლება ხშირად ამართლებს ევროკავშირთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულებითა და ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში აღებული ვალდებულებებით[1]. რეალური სურათის გამოსაკვლევად, შევისწავლეთ ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების შესაბამისი ნორმები და საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები.

კვლევის არჩეული მეთოდი სასწავლო მიგრაციის სფეროში არსებული პრობლემების ზუსტად გამოვლენის საშუალებას იძლევა. კერძოდ, საკანონმდებლო ჩარჩოსა და მასთან ერთად არსებული სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი წარმოგვიდგენს სურათს, თუ როგორ იყენებს სახელმწიფო არსებულ რეგულაციებს. აღნიშნული ავლენს არსებულ საკანონმდებლო ხარვეზებს და გვიჩვენებს ადამიანის უფლებათა დარღვევის შესაძლო საფრთხეებს.

---

[1] *იხ. სტატია https://idfi.ge/ge/rationale_behind_stricter_visa_regulation_policy_in_gerogia [უკანასკნელად ნანახია 08.08.2019].*

2. სახელმწიფო პოლიტიკა საერთაშორისო სასწავლო მიგრაციასთან დაკავშირებით

მიგრაცია დიდ გავლენას ახდენს ქვეყნის კულტურულ, სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროებზე, ამიტომ სახელმწიფოთა მხრიდან სწორი პოლიტიკის შემუშავება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. 2010 წლიდან საქართველოში საერთაშორისო მიგრაციის პოლიტიკას განსაზღვრავს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, რომელიც საქართველოს მთავრობის №314 დადგენილების საფუძველზე შეიქმნა.[2]

2. 1. მიგრაციის კომისიის მიზნები და სტრუქტურა

მიგრაციის კომისიის მიზანია მიგრაციის სფეროში საქართველოს მთავრობის ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრა და საქართველოში მიგრაციული პროცესების მართვის გაუმჯობესება.[3] საამისოდ მიგრაციის კომისია ამტკიცებს მიგრაციის სტრატეგიას, რომლის საფუძველზეც შეიმუშავებს თითოეული წლისთვის სამოქმედო გეგმას. ამ ეტაპზე, მიგრაციის პოლიტიკა განსაზღვრულია 2016-2020 წლის სტრატეგიით, რომელსაც წინ უსწრებდა 2013-2015 სტრატეგია. მსგავსი მიზნების მქონე დოკუმენტი საქართველოში პირველად 1997 წელს, პრეზიდენტმა დაამტკიცა, თუმცა აღსრულების მექანიზმის უქონლობის გამო, იგი მხოლოდ დეკლარირებულ ხასიათს ატარებდა. ამგვარად, მიგრაციის კომისიის შექმნამდე, სახელმწიფო უწყებები დამოუკიდებლად განსაზღვრავდნენ სამოქმედო გეგმას მიგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

მიგრაციის კომისია წარმომადგენლობითია და აერთიანებს სახელმწიფოს ცხრა უწყებას, კერძოდ, მის შემადგენლობაში შედიან განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, იუსტიციის სამინისტროს, საგარეო საქმეთა სამინისტროს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლები. კომისიის თავმჯდომარეა იუსტიციის მინისტრი, ხოლო თანათავმჯდომარე - შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე. აღსანიშნავია, რომ კომისიის დანარჩენი

---

[2] *საქართველოს მთავრობის №314 დადგენილება მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე, იხ. http://migration.commission.ge/files/matsnescmi_decree_ge.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

[3] *მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის დებულება, მუხლი 1.*

წევრებიც მინისტრის მოადგილეები არიან, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირებით მიგრაციის კომისიის დაკომპლექტება კომისიის საქმიანობას უფრო ეფექტიანს ხდის.

აღსანიშნავია, რომ მიგრაციის სამთავრობო კომისია აქტიურად თანამშრომლობს სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, კერძოდ იგი არის მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის პარტნიორი, რომელიც 1951 წელს დაარსდა და საერთაშორისო მიგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობს. საქართველო ასევე არის მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრის, გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის, საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობისა და გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) პარტნიორი მიგრაციის სფეროებში. აღნიშნულ ორგანიზაციებს, მიგრაციის კომისიის გადაწყვეტილებით, საკონსულტაციო სტატუსი აქვთ და აქტიურად მონაწილეობენ კომისიის საქმიანობაში, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

2. 2. სახელმწიფოს პოლიტიკა სასწავლო მიგრაციის გაუმჯობესებისა და ბინადრობის ნებართვის აღების პროცედურების დახვეწასთან დაკავშირებით

სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის დახვეწა 2018 წლის მიგრაციის სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი მიზანია.[4] ამ მიზნის მისაღწევად განსაზღვრულია შვიდი ამოცანა, რომელთაგანაც სასწავლო მიგრაციის კონტექსტში მნიშვნელოვანია პირველი და მეხუთე ამოცანა.

სასწავლო მიგრაციის გასაუმჯობესებლად 2018 წელს დაგეგმილი იყო განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროსა (შემდეგში „განათლების სამინისტრო“) და საქართველოში უცხოელი სტუდენტების შემოსვლასა და ყოფნასთან დაკავშირებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან თანამშრომლობა (ამოცანა 5). ამ ამოცანის შესასრულებლად დაგეგმილი იყო საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში საკონტაქტო პირების გამოყოფა, რომლებიც პასუხისმგებელნი იქნებოდნენ უცხოელი

[4] *საქართველოს მიგრაციის სტრატეგია, 2018 წლის სამოქმედო გეგმა, იხ. http://migration.commission.ge/files/ms_action_plan_2018__final_amended__as_of_12_11_18.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

სტუდენტების საქართველოში შემოსვლისა და ყოფნის საკითხებთან დაკავშირებით საკონსულტაციო ხასიათის შეხვედრების ჩატარებაზე. მათ ასევე უნდა დაედგინათ უცხოელი სტუდენტების საჭიროებები და ამის შესახებ კომუნიკაცია ჰქონოდათ განათლების სამინისტროსთან, რომელიც აღნიშნული საქმიანობის შესრულებაზე პასუხისმგებელი უწყებაა.

კვლევის პერიოდში GDI-მ, ზემოაღნიშნული მიზნის შესრულებასთან დაკავშირებით, დეტალური ინფორმაცია გამოითხოვა. განათლების სამინისტროს პასუხის თანახმად, 2018 წელს საქართველოს ცხრა უნივერსიტეტში (როგორც საჯარო, ისე კერძო უნივერსიტეტებში) უცხოელ სტუდენტებს 1 366 ინდივიდუალური კონსულტაცია გაეწიათ. მათ შორის, ყველაზე მეტი კონსულტაცია (400-400) გაიცა ივანე ჯავახიშვილის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა და კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის სტუდენტებზე. მიუხედავად იმისა, რომ გამოვითხოვეთ ინფორმაცია სამინისტროს მიერ გამოყოფილი საკონტაქტო პირების რაოდენობის შესახებ, ეს ინფორმაცია განათლების სამინისტროს არ გადმოუცია. იმის გათვალისწინებით, რომ ამოცანის შესრულების ინდიკატორად განსაზღვრულია საკონტაქტო პირების რაოდენობა უმაღლეს სასწავლებლებში (რაც შესრულების ხარისხის გასაზომად გამოუსადეგარი ინდიკატორია), ინფორმაციის უქონლობის გამო მოკლებული ვართ შესაძლებლობას, შევაფასოთ ამ საქმიანობის განხორციელების სხვა ასპექტები. ბინადრობისა და სავიზო პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად, სახელმწიფომ დაგეგმა სამართლებრივი რეგულაციების დახვეწა და მისი საერთაშორისო პრაქტიკასთან ეტაპობრივი დაახლოება (ამოცანა 1). საამისოდ უნდა მომზადებულიყო უცხოელების საქართველოში ყოფნასთან დაკავშირებულ ნორმატიულ აქტებში ცვლილებების პროექტი და გამოვლენილიყო საკანონმდებლო ხარვეზები ამ მიმართულებით (1. 2 და 1.3 აქტივობები). ამ საქმიანობების შესრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოდ საქართველოს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო განისაზღვრა.

მიუხედავად არაერთი მიმართვისა, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს, ინფორმაცია სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული საქმიანობების განხორციელებასთან დაკავშირებით, არ გადმოუცია. ამგვარად, უცნობია, თუ რა ნაბიჯები გადაიდგა ამ მიმართულებით.

ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო პოლიტიკა, შესაძლებელია გაანალიზდეს ბოლო დროს ინიცირებული კანონპროექტების საფუძველზე. 2018 წელს პარლამენტს არაერთხელ მიმართეს საკანონმდებლო ცვლილებების მოთხოვნით, რათა გამკაცრებულიყო ბინადრობის ნებართვის აღების

პირობები. მაგალითისთვის, 2018 წლის 20 ოქტომბერს დარეგისტრირდა ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობის“ საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც დამატებით მოთხოვნებს აწესებდა შრომითი და საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვების ასაღებად.[5] 2018 წლის 15 ნოემბერს ზვიად ტომარაძემ და 300 000 მოქალაქემ დაარეგისტრირეს საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც ართულებდა მუდმივი და საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვების აღებას.[6] გამკაცრებულ პირობებს შეიცვას იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებული საკანონმდებლო ინიციატივა, რომლის შესახებაც ინფორმაცია 2018 წლის 6 მაისს გავრცელდა.[7] ამას თან ერთვის სახელმწიფო უწყებების მხრიდან მედიაში გაკეთებული კომენტარები ბინადრობის ნებართვის გაცემის გამკაცრების თაობაზე.[8] აშკარაა, რომ სახელმწიფოს პოლიტიკა მიმართულია უცხოელთა საქართველოში მართლზომიერად ყოფნის უფლების მოპოვების გართულებისკენ, რაც სასწავლო მიგრაციის პროცესებზე უარყოფითად აისახება.

ამგვარად, საქართველოში მიგრაციის პოლიტიკას განსაზღვრავს მიგრაციის სამთავრობო კომისია, რომელიც ამტკიცებს მიგრაციის სტრატეგიას, და მის საფუძველზე შეიმუშავებს სამოქმედო გეგმას. 2018 წლის სამოქმედო გეგმის თანახმად, სახელმწიფოს პოლიტიკა მიმართულია განათლების ინტერნაციონალიზაციისა და უცხოელი სტუდენტების მობილობის გაზრდისკენ. აღნიშნულის პარალელურად, სახელმწიფო ბინადრობის ნებართვის აღებაზე დამატებითი მოთხოვნების დაწესებასა და პროცესის გართულებას გეგმავს.

---

[5] *იხ. კანონპროექტი https://info.parliament.ge/#law-drafting/16397 [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019]*

[6] *იხ. კანონპროექტი https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/205551? [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019]*

[7] *იხ.http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7681&fbclid=IwAR2CDZwNEbxs4vgudT_hee3lKzzmR8mFKYlggJVBV4XLSDkuxzN8jisJc0g [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019]*

[8] *იხ.https://1tv.ge/news/lllkakha-kaladze-uckho-qveynis-moqalaqeebistvis-binadrobis-uflebis-minichebaze-kanonmdeblobashi-arsebuli-kharvezis-gamosworebas-itkhovs/ [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019]*

3. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს სასწავლო ვიზისა და სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მიღება და საზღვრის კვეთა

უცხოელებმა, რომელთაც საქართველოში სწავლის გაგრძელების სურვილი აქვთ, თავდაპირველად, ქვეყანაში მართლზომიერად ყოფნის უფლება უნდა მოიპოვონ. ამისთვის, მათ ჯერ D3 კატეგორიის საიმიგრაციო ვიზა უნდა მიიღონ, შემდეგ კი სასწავლო ბინადრობის ნებართვა. უცხოელი სტუდენტები დაბრკოლებებს შეიძლება გადააწყდნენ როგორც ვიზის აღების, ისე საზღვრის კვეთისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების ეტაპზე.

ქვემოთ, საქართველოს საკანონმდებლო აქტების ანალიზის საფუძველზე, განვიხილავთ ვიზის აღების, საზღვრის კვეთისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების პროცედურას. სტატისტიკური ინფორმაციის შეფასების საფუძველზე, ასევე გამოვავლენთ იმ პრობლემებს, რომლებსაც უცხოელები საქართველოში სასწავლო მიგრაციის დროს შეიძლება წააწყდნენ.

3. 1. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს ვიზის მიღება და მასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა

ვიზის აღება საქართველოში მართლზომიერად ყოფნის ერთ-ერთი საფუძ-ველია. იგი დადგენილი ფორმის პირობითი ნებართვაა, რომელიც გაიცემა სამგზავრო დოკუმენტში ვიზის ბლანკის დატანით ან ელექტრონულად. ვიზა, საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლის ან საქართველოში ყოფნის ვადის შეწყვეტის ფაქტის არარსებობის შემთხვევაში, ადასტურებს უცხოელის უფლებას, შემოვიდეს, იმყოფებოდეს საქართველოში ან ტრანზიტით გაიაროს საქართველოს ტერიტორია. ქვემოთ განვიხილავთ ვიზის აღების პროცედურას, აგრეთვე, მასზე უარის საფუძვლებს, გასაჩივრების ფორმებსა და პრაქტიკაში გამოვლენილ პრობლემებს.

3. 1. 1. უცხოელი სტუდენტების მიერ სასწავლო ვიზის აღების პროცედურა და ვადები

როგორც დასაწყისშივე აღინიშნა, საქართველოში სწავლის გასაგრძელებლად, აუცილებელია ქვეყანაში მართლზომიერად ყოფნის გრძელვადიანი უფლების მოპოვება, როგორიც არის სასწავლო ბინადრობის ნებართვა. D3 კატეგორიის სასწავლო ვიზის წარდგენა ბინადრობის ნებართვის მიღების აუცილებელი წინაპირობაა. შესაბამისად, ვიზის აღება სავალდებულოა იმ ქვეყნის მოქალაქე უცხოელებისთვისაც, რომელთანაც საქართველოს ნაცვალგების პრინციპის საფუძველზე უვიზო რეჟიმი აქვს.

საქართველოში სწავლის გაგრძელების მსურველმა უცხოელმა D3 კატეგორიის საიმიგრაციო ვიზა უნდა აიღოს. აღნიშნული კატეგორიის ვიზა გაიცემა საქართველოში ავტორიზებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ან მის ბაზაზე სასწავლებლად ან კვლევის ჩასატარებლად მომავალ პირებზე, აგრეთვე, საერთაშორისო პროგრამის ფარგლებში საქართველოში სასწავლად მომავალ პირებზე. ამგვარად, უცხოელებს სწავლის გაგრძელება მხოლოდ ავტორიზებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში შეუძლიათ.

ვიზის მისაღებად უცხოელმა უნდა მიმართოს საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობას ან საკონსულო დაწესებულებას. იმ შემთხვევაში, თუ უცხოელის მოქალაქეობის ქვეყანაში საქართველოს არ აქვს წარმომადგენლობა, უცხოელს შეუძლია მიმართოს ახლომდებარე საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობას ან საკონსულო დაწესებულებას. განაცხადის შევსებისას, უცხოელმა უნდა წარადგინოს ყველა საჭირო დოკუმენტი, კერძოდ, სამგზავრო დოკუმენტი (პასპორტი), საკონსულო მოსაკრებელი, დოკუმენტები, რომლებიც ადასტურებს მგზავრობის მიზანს (მაგალითად, უნივერსიტეტისგან მიღებული ცნობა), სამოგზაურო დაზღვევა, საქართველოში საცხოვრებელი ადგილის დამადასტურებელი საბუთები და სხვ. ამასთანავე, აუცილებელია დოკუმენტები წარდგენილი იყოს დედანში ქართულ ან ინგლისურ ენაზე, დასაშვებია აპოსტილით დამოწმებაც. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დასაშვებობის ეტაპზე დადგინდება ხარვეზი, რის შემდეგაც განმცხადებელს მიეცემა ვადა მის აღმოსაფხვრელად. დასაშვებობის ეტაპის გავლის შემდეგ, ვიზის გამცემი ორგანო იწყებს განცხადების განხილვას.

3. 1. 2. სასწავლო ვიზაზე უარის თქმის კანონით გათვალისწინებული საფუძვლები და პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები

ვიზის შესახებ განცხადების განხილვის დასრულების შემდეგ შეიძლება დადგეს ოთხი შესაძლო შედეგიდან ერთ-ერთი: (1) დაკმაყოფილდეს მოთხოვნა; (2) განუხილველად დარჩეს განაცხადი; (3) შეწყდეს წარმოება; (4) არ დაკმაყოფილდეს მოთხოვნა.

D3 კატეგორიის ვიზის გაცემის სტატისტიკა 2014-2018 წლებში

კვლევის პერიოდში, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროდან გამოვითხოვეთ D3 კატეგორიის სასწავლო ვიზაზე მიღებული გადაწყვეტილებების სტატისტიკური მონაცემები. აღნიშნულის თანახმად, 2014 წლიდან 2018 წლის ნოემბრამდე, საქართველოში ჩამოსასვლელად D3 კატეგორიის სასწავლო ვიზა მიიღო 7778-მა უცხოელმა, რომელთა შორისაც, ყველაზე მეტი - 5416 სასწავლო ვიზა გაიცა ინდოეთის მოქალაქეებზე, 537 - ნიგერიის მოქალაქეებზე, ხოლო 354 - თურქეთის მოქალაქეებზე (იხ. ცხრილი 1).

ცხრილი 1

	გადაწყდა უარყოფითად	განუხილველი დარჩა	შეწყდა	გადაწყდა დადებითად
2014	51	2	2	1237
2015	99	17	6	1498
2016	48	0	0	1120
2017	472	2	0	2376
2018	1040	0	11	1547

2014-2018 წლების სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, დადებითად გადაწყვეტილი განცხადებების რაოდენობა 1120-დან 2376-მდე მერყეობს და იგი ვიზის გაცემაზე უარის თქმის მაჩვენებელთან შედარებით, სტაბილურია. სტატისტიკის თანახმად, 2018 წელს იმაზე 1,5-ჯერ მეტ ადამიანს ეთქვა უარი სასწავლო ვიზის გაცემაზე, ვიდრე 2014-2017 წლებში ერთად.

2014-2018 წლებში 1710 უცხოელ სტუდენტს სხვადასხვა საფუძვლებით ეთქვა უარი სასწავლო ვიზის მიღებაზე. შეინიშნება ამ მაჩვენებლის ზრდის ტენდენცია.

კერძოდ, 2014 წელს სასწავლო ვიზის მიღების მოთხოვნით 1292 უცხოელმა შემოიტანა განცხადება, რომელთაგანაც მხოლოდ 3,9%-ს ეთქვა უარი. 2015 წელს 1620 განცხადება დარეგისტრირდა, საიდანაც განმცხადებლების 6%-ს ეთქვა უარი ვიზის მიღებაზე. 2016 წელს 1168 განაცხადიდან მხოლოდ 4,1% არ დაკმაყოფილდა. 2017 წელს 2850 წარდგენილი განცხადებიდან სამინისტრომ ვიზა 16,5%-ს არ მისცა, ხოლო 2018 წელს სასწავლო ვიზაზე უარის თქმის მაჩვენებელი 40%-მდე გაიზარდა.

აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდში სასწავლო ვიზის გაცემასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა არც გამკაცრებულა და მასში არც რადიკალური ცვლილებები ასახულა. გაურკვეველია, სხვა რა მიზეზებმა გამოიწვია სასწავლო ვიზის გაცემაზე უარყოფითი გადაწყვეტილებების მაჩვენებლის ამგვარი ზრდა.

3. 1. 3. სასწავლო ვიზაზე უარის თქმის საფუძვლები და სტატისტიკა

მნიშვნელოვანია, მიმოვიხილოთ საქართველოს ვიზაზე უარის თქმის საფუძვლებიც. უცხოელს საქართველოს ვიზის მიღებაზე უარი შეიძლება ეთქვას კანონით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობისას, რომლებიც შეიძლება დაიყოს ორ ნაწილად: (1) საფუძვლები, რომლებიც უკავშირდება დოკუმენტაციის სათანადო წესით წარდგენასა და საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას; (2) საფუძვლები, რომლებიც შეეხება საჯარო წესრიგსა და უსაფრთხოებას.

სავიზო განაცხადის შეტანისას, აუცილებელია, განმცხადებელი მოქმედებდეს bona fide, რაც ნამდვილი და სწორი ინფორმაციის მიწოდებაში გამოიხატება. სიყალბის გამოვლენა ვიზის გაცემაზე უარის თქმის აბსოლუტური საფუძველია. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია დოკუმენტების სათანადო წესით და სრულყოფილად წარმოდგენა. დაზღვევისა და საკმარისი ფინანსური სახსრების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარუდგენლობის შემთხვევაში, განმცხადებლის მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდება.

მეორე მხრივ, შესაძლებელია, განმცხადებელი აკმაყოფილებდეს კანონის ყველა მოთხოვნას, მაგრამ უარი ეთქვას ვიზის გაცემაზე, თუ საქართველოში მისი ყოფნა საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან/და საზოგადოებრივ წესრიგს, საქართველოს მოქალაქეებისა და საქართველოში მცხოვრები სხვა პირების ჯანმრთელობის, უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების

დაცვას; აგრეთვე, თუ საგარეო-პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, მიუღებელია მისი საქართველოში ყოფნა.

2014-2018 წლებში უცხოელებს ყველაზე ხშირად სასწავლო ვიზის მიღებაზე უარი ეთქვათ საკუთარი პიროვნებისა ან მგზავრობის მიზნის შესახებ ყალბი ინფორმაციის მიწოდებისთვის (რაც სასწავლო ვიზის მოთხოვნით წარდგენილი განცხადებების 9,5%-ია) და სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის მიზნით (რაც სასწავლო ვიზის მოთხოვნით წარდგენილი განცხადებების 6,3%-ია).

<u>ცხრილი 2</u>

ვიზაზე უარის თქმის საფუძვლები	2014	2015	2016	2017	2018 (ნოემბრამდე)
აუცილებელი დოკუმენტების წარუდგენლობა	0	3	2	12	1
არასრული ან ყალბი მონაცემების წარმოდგენა	0	4	1	52	855
ჯანმრთელობის დაზღვევის/ფინ. სახსრების დამადასტურებელი დოკუმენტების არქონა	0	5	0	0	0
საგარეო-პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე მიუღებელია ვიზის გაცემა	0	0	1	0	1
კანონით გათვალისწინებული სხვა მოთხოვნები	0	0	0	0	0
ჯარიმის გადაუხდელობა	0	2	0	0	0
არასათანადო წესით	8	16	1	0	2
სახელმწიფო უსაფრთხოება	40	26	38	397	100
ეჭვი საქართველოში დარჩენაზე	0	8	0	4	41
აღარ დასტურდება მიზანი	0	6	5	4	40
ყალბი დოკუმენტების წარდგენა	5	29	0	1	0

2018 წელს (10 თვის მონაცემი), საკუთარ პიროვნებაზე ან მგზავრობის მიზანზე ყალბი ინფორმაციის მიწოდების გამო, 855 განმცხადებელს ეთქვა უარი ვიზის მიღებაზე. ეს მაჩვენებელი წინა წლებთან შედარებით დაახლოებით 16-ჯერ მეტია. აღსანიშნავია, რომ საფუძვლის შინაარსიდან გამომდინარე, ვიზის გამცემი ორგანო ვალდებულია, თითოეული საქმე შეისწავლოს და დაადგინოს, რამდენად შეესაბამება სინამდვილეს განმცხადებლის მიერ საქართველოში შემოსვლის

მიზანი. ბუნდოვანია, რა ფაქტორების გამო ეუბნება სამინისტრო ვიზის მიღებაზე უარს უცხოელ სტუდენტებს, რომელთაც განაცხადთან ერთად წარმოდგენილი აქვთ უნივერსიტეტში ჩარიცხვის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რაც სხვა საბუთებთან ერთობლიობაში, საქართველოში შემოსვლის მიზანზე მიუთითებს. აღნიშნული საფუძვლით სასწავლო ვიზაზე უარის თქმის მაჩვენებლების ამგვარი ზრდა გარკვეულ ეჭვებს იწვევს იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფო განზრახ ცდილობს ხელოვნურად შეამციროს უცხოელთა შემოდინება საქართველოში.

კითხვებს ბადებს სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის საფუძვლით ვიზის გაცემაზე უარის თქმის მაჩვენებელიც. აღნიშნული საფუძვლით ვიზის გაცემაზე უარყოფითი გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია უფლებამოსილი ორგანოს (სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის) დასკვნა საქართველოს ვიზის გაცემის მიზანშეუწონლობის შესახებ, რომლიც არ საბუთდება. როგორც წესი, ამგვარი დასკვნის არსებობა ვიზის გაცემაზე უარის 100%-იანი საფუძველია. კანონი იმავე საფუძველს ითვალისწინებს სასწავლო ბინადრობის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილებისთვისაც. ორივე შემთხვევაში, სახელმწიფო აღნიშნულს ხშირად არასათანადოდ იყენებს და უსაფუძვლოდ ზღუდავს უცხოელის საქართველოში შემოსვლისა და ყოფნის უფლებას. ამ პრობლემებს ვრცლად განვიხილავთ ბინადრობის ნებართვის გაცემის კონტექსტშიც.

3. 1. 4. ვიზის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილების გასაჩივრება

ვიზის გაცემაზე გადაწყვეტილება 30 კალენდარულ დღეში უნდა იქნას მიღებული და იგი შეიძლება გასაჩივრდეს მისი გაცნობის დღიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში. საჩივარი უნდა შეივსოს სპეციალურად დადგენილ ფორმაში, სათანადო წესით, ქართულ ენაზე ან დამოწმებული თარგმანით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი განუხილველი დარჩება. აღნიშნული საჩივარი განიხილება ზეპირი მოსმენის ჩაუტარებლად, საჩივრის წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში. საჩივრის განხილვის ვადა, საგარეო საქმეთა სამინისტროს გადაწყვეტილებით, შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს 2 თვის ვადით. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საერთო სასამართლოებში.

იმის გათვალისწინებით, რომ ვიზის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტია, იგი ადმინისტრაციული წესით საჩივრდება. შესაბამისად, აღნიშნული გადაწყვეტილება ბათილად იქნება ცნობილი, თუ დადგინდება მისი უკანონობა ან დაუსაბუთებლობა.

3.2. უცხოელი სტუდენტების მიერ საქართველოს საზღვრის კვეთა და არსებული პრობლემები

უცხოელის საქართველოში შემოსვლა რეგულირდება საქართველოს კანონით, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, რომელიც სახელმწიფო ორგანოებს ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს, საზღვარზე გადაწყვიტონ უცხოელის საქართველოში შემოსვლის საკითხი. აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენებისას სახელმწიფო ორგანოები ვალდებულები არიან, საქართველოს კანონმდებლობის, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების დაცვით იმოქმედონ. ქვემოთ განვიხილავთ საზღვრის კვეთის პროცედურას, მასზე უარის თქმის საფუძვლებსა და მასთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

3. 2. 1. საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის კვეთის პროცედურა და დეპორტაციის შედეგად უცხოელის მიმღებ სახელმწიფოში დაბრუნების პროცედურა

როგორც წესი, უცხოელი საქართველოში საერთაშორისო მიმოსვლისთვის გახსნილი გამტარი პუნქტიდან, მიმოსვლისთვის დადგენილ საათებში შემოდის. საქართველოში შემოსვლისას უცხოელი ინსპექტირებას გადის სასაზღვრო გამტარ პუნქტში, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

საზღვრის კვეთის დროს წარსადგენი დოკუმენტები

ინსპექტირების დროს უცხოელი ვალდებულია წარმოადგინოს სამგზავრო დოკუმენტი (პასპორტი ან მისი შემცვლელი), საქართველოს ვიზა (სავიზო რეჟიმის შემთხვევაში), ჯანმრთელობის და უბედური შემთხვევის დაზღვევა, სასტუმროს ჯავშანი და საქართველოში ცხოვრებისთვის საკმარისი ფინანსური სახსრების არსებობის დამადასტურებელი დოკუმენტი. ამასთანავე, უცხოელი, რომელიც სასწავლო მიზნით ჩამოდის საქართველოში, ვალდებულია წარმოადგინოს D3 კატეგორიის ვიზა ან სასწავლო ბინადრობის ნებართვა. ინსპექტირების შედეგად, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სასაზღვრო პოლიცია უცხოელს ან აძლევს თანხმობას საქართველოში შემოსვლაზე, ან უარს ეუბნება და უკან აბრუნებს.

გადამყვანი კომპანიის ვალდებულება

უცხოელის საქართველოში ჩამოყვანამდე გადამყვანი კომპანია ვალ-დებულია დარწმუნდეს, ნამდვილად აქვს თუ არა უცხოელს საქართველოში შემოსასვლელად კანონით გათვალისწინებული ყველა საჭირო დოკუმენტი წარმოდგენილი. საქართველოში ჩამოსვლისთანავე, კომპანია ვალდებულია, უცხოელი ინსპექტირებისთვის სასაზღვრო გადამყვან პუნქტში წარადგინოს. თუ შესაბამისი ორგანო უცხოელს საჭირო დოკუმენტების წარუდგენლობის გამო ეტყვის უარს საქართველოში შემოსვლაზე, მაშინ გადამყვანი კომპანია ვალდებულია, თავად დაფაროს უცხოელის უკან დაბრუნებისას ტრანსპორტირების და უკან დაბრუნებამდე წარმოქმნილი გაჩერების ხარჯები. შემდეგში კომპანიას შეუძლია, აღნიშნული ხარჯები რეგრესით უკან დაიბრუნოს უცხოელისგან.

ამგვარად, უცხოელის საქართველოში შემოსვლის პროცედურა დაკავში-რებულია სასაზღვრო გამტარ პუნქტში ინსპექტირებასთან, სადაც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სასაზღვრო პოლიცია ადგილზე იღებს გადა-წყვეტილებას უცხოელის საქართველოში შემოსვლასთან დაკავშირებით.

3. 2. 2. საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლები და პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები

საქართველოში შემოსვლასა და ვიზის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები იდენტურია, შესაბამისად, როგორც წინა თავში აღვნიშნეთ, უცხოელს საქართველოში შემოსვლაზე უარი შეიძლება ეთქვას როგორც დოკუმენტების არასათანადოდ წარმოდგენის შემთხვევაში, ასევე მაშინაც, როდესაც იგი საფრთხეს უქმნის საჯარო წესრიგს. ამასთანავე, უარის თქმის საფუძვლების ჩამონათვალი ამომწურავი არ არის, კერძოდ, მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, პირს საქართველოში შემოსვლაზე უარი შეიძლება ეთქვას კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევაში.

კომპეტენციის გამიჯვნის პრობლემურობა

საქათველოს კანონის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ მე-11 მუხლი ადგენს როგორც საქართველოს ვიზაზე უარის თქმის, ასევე საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლებს. აღსანიშნავია, რომ ვიზის გაცემასა და საზღვარზე პირის შემოსვლის

საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებენ დამოუკიდებელი უწყებები (საგარეო საქმეთა სამინისტრო, საკონსულო და შინაგან საქმეთა სამინისტრო). ამ მიზეზით, უმჯობესი იქნებოდა საფუძვლები გაწერილიყო ცალ-ცალკე მუხლებში, რითაც გაიმიჯნებოდა უწყებების კომპეტენცია.

საქართველოში შემოსვლაზე უარი საჯარო წესრიგის დაცვის საფუძვლით

ისევე როგორც ვიზის გაცემასთან დაკავშირებით, ამ შემთხვევაშიც, განსაკუთრებით პრობლემურია საჯარო წესრიგის დაცვის საფუძვლით უცხოელისთვის საქართველოს საზღვრის კვეთაზე უარის გადაწყვეტილების მიღება. კანონის თანახმად, უცხოელს საქართველოში შემოსვლაზე უარი შეიძლება ეთქვას, თუ საქართველოში მისი ყოფნა საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან/და საზოგადოებრივ წესრიგს, საქართველოს მოქალაქეებისა და საქართველოში მცხოვრები სხვა პირების ჯანმრთელობის, უფლე

ბებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას, ან თუ, საგარეო-პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, მისი საქართველოში ყოფნა მიუღებელია. ორივე შემთხვევაში უნდა არსებობდეს უფლებამოსილი ორგანოს, კერძოდ, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა, რომელიც არ საბუთდება. იმის გათვალისწინებით, რომ უცხოელის საქართველოში შემოსვლის შესახებ გადაწყვეტილებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლები ადგილზე იღებენ, აღნიშნული ჩანაწერი საკანონმდებლო ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო არ აწარმოებს საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის სტატისტიკას საფუძვლების მიხედვით, შესაბამისად, მოკლებული ვართ შესაძლებლობას, წარმოვადგინოთ ინფორმაცია, თუ რამდენ უცხოელს ეთქვა უარი ზემოაღნიშნული საფუძვლებით საქართველოს საზღვრის კვეთაზე. სავარაუდოა, რომ უფლებამოსილი ორგანოს მიერ დასკვნის წინასწარ წარმოდგენის შეუძლებლობის გამო, ეს მაჩვენებელი დაბალი იქნება.

საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმა
კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში

პრაქტიკაში განსაკუთრებით პრობლემურია საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლების არაამომწურავი ჩამონათვალი, კერძოდ, საქართველოს კანონის, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მე-11 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, უცხოელს საქართველოში

შემოსვლაზე უარი შეიძლება ეთქვას კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში. შინაგან საქმეთა სამინისტრო აღნიშნულ ნორმას თვითკმარ საფუძვლად მიიჩნევს, კერძოდ, ადმინისტრაციულ აქტში არ განსაზღვრავს, კონკრეტულად რომელი კანონის მიხედვით ეზღუდება პირს საქართველოში შემოსვლის უფლება.

საკითხის პრობლემურობას ცხადყოფს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში წარმოებული საქმეების რაოდენობა და 2017 წლის 15 ნოემბერს მიღებული ზოგადი წინადადება.[9] ბოლო წლების განმავლობაში სახალხო დამცველს არაერთმა უცხოელმა მიმართა, რომელთაც საქართველოში შემოსვლაზე უარი კანონით გათვალისწინებული სხვა შემთხვევების გამო ეთქვათ. მათ შორის იყოს GDI-ის ბენეფიციარი, ბანგლადეშის მოქალაქე ა. ჰ., რომელსაც საქართველოში შემოსვლაზე უარი 2018 წლის აპრილში ზემოაღნიშნული საფუძვლით ეთქვა. მიუხედავად მცდელობისა, საქმის მოკვლევის ეტაპზე შინაგან საქმეთა სამინისტრომ სახალხო დამცველს არ მიაწოდა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული კონკრეტულად რომელი შემთხვევა დაედო საფუძვლად საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმას.

აღნიშნულ მუხლზე მანკიერი პრაქტიკის საპასუხოდ, სახალხო დამცველმა 2017 წლის 15 ნოემბერს, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემთხვევების საფუძვლით საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის პრაქ-ტიკის შეცვლასთან დაკავშირებით, ზოგადი წინადადება მიიღო. წინადადებაში მითითებულია, რომ აღნიშნული საფუძვლის არასათანადო გამოყენების შედე-გად, საქართველოში სისტემურად ირღვევა უცხოელთა ინტერესები. კერძოდ, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო აღნიშნულ ნორმას პრაქტიკაში საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის დამოუკიდებელ, თვითკმარ საფუძვლად იყენებს და უფლების შეზღუდვის რაიმე დამატებითი კანონისმიერი შემთხვევის არსებობას არ უკავშირებს. თავისი შინაარსით აღნიშნული ნორმა დამხმარე ხასიათისაა და ცალკე აღებული სამართლებრივ შედეგს არ წარმოშობს. ამდენად, მისი გამოყენებისას აუცილებელია არსებობდეს საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის კანონმდებლობით განსაზღვრული დამატებითი საფუძველი. ამასთანავე, აუცილებელია ადმინისტრაციულ აქტში მიეთითოს, კონკრეტულად რომელი კანონის ჩანაწერის საფუძველზე ეზღუდება პირს უფლება. დაუშვებელია საქართველოში შემოსვლაზე უცხოელს უარი მხოლოდ მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტზე მითითებით ეთქვას, მაშინ როდესაც

[9] *საქართველოს სახალხო დამცველის 2017 წლის 15 ნოემბრის წინადადება №04-4/15894.*

არ არსებობს კანონმდებლობით დადგენილი შესაბამისი რეგულაცია. სახალხო დამცველი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკას დაეყრდნო და განმარტა: „მაშინ, როდესაც საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებაში ჩარევის გასასამართლებლად მკაცრ პირობებს ადგენს, სამინისტრო სადავო ნორმას ყოველგვარი კანონისმიერ საფუძველთან კავშირის გარეშე იყენებს და საქართველოში შემოსვლის საკითხს თავისი შეხედულებისამებრ წყვეტს. ამგვარი მიდგომით სამინისტრო უგულებელყოფს კანონის უზენაესობის პრინციპს, ამავ-დროულად, ნორმის მართლსაწინააღმდეგო და თვითნებური გამოყენებით, ად-მინისტრაციული ორგანო ხელყოფს უცხოელ პირთა კანონიერ ინტერესებს.“

მიუხედავად იმისა, რომ სახალხო დამცველის ზემოაღნიშნული ზოგადი წინადადება 2017 წლის 15 ნოემბრით თარიღდება, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიდგომა ამ დრომდე არ შეცვლილა. აღნიშნულს ადასტურებს ბანგლადეშის მოქალაქის საქმეზე GDI-ის მიმართვის საპასუხოდ სახალხო დამცველის 2019 წლის 3 იანვრის წერილი, რომლის თანახმადაც, საზღვარზე აღნიშნული საფუძვლით, როგორც თვითკმარი ნორმით, უცხოელებისთვის საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის პრაქტიკა კვლავ გრძელდება.

საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის სტატისტიკა

კვლევის პერიოდში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან გამო-ვითხოვეთ D3 კატეგორიის მქონე უცხოელი პირების საქართველოში შემოსვლისა და შემოსვლაზე უარის თქმის სტატისტიკა. საქართველოს შინაგან საქმეთა სა-მინისტროს პასუხის თანახმად, აღნიშნული მონაცემები არ მუშავდება, თუმცა ბოლო სამი წლის განმავლობაში აქტიურად ქვეყნდება საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე გამოვლენილი სამართალდარღვევების, მათ შორის, საქართველოში შემოსვლაზე უარის სტატისტიკა, რომელიც მიახლოებით სურათს ქმნის სასწავლო მიგრაციის კონტექსტისთვისაც.

სტატისტიკის თანახმად, 2018 წლის განმავლობაში საქართველოში შე-მოსვლაზე უარის თქმის მაჩვენებელი 2016-2017 წლებთან შედარებით თითქმის 3,2-ჯერ არის გაზრდილი. სასაზღვრო პოლიტიკა განსაკუთრებით არის გამკაცრებული ირანის რესპუბლიკის მოქალაქეების მიმართ. კერ-ძოდ, თუ 2016-2017 წლებში მხოლოდ 108 შემთხვევაში ეთქვათ უარი საქართველოში შემოსვლაზე, 2018 წელს ეს რიცხვი თითქმის 30-ჯერ გაიზარდა.

იმის გათვალისწინებით, რომ სამინისტრო არ აქვეყნებს მიმართვიანობის სტატისტიკას, მოკლებული ვართ შესაძლებლობას, ეს ორი მონაცემი ერთმანეთს შევადაროთ. შესაბამისად, შესაძლებელია, რომ ირანელი მოქალაქეებისთვის საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის ამგვარი ზრდა, საქართველოში შემოსვლის მსურველი ირანის მოქალაქეების რაოდენობის ზრდის პროპორ-ციული იყოს.

ცხრილი 3

	2018	2016-2017 წლების იანვარი/ივლისი	2016-2017 წლების III კვარტალი
ირანი	3224	51	57
ინდოეთი	2254	571	341
თურქეთი	744	492	81
რუსეთი	944	230	119
აზერბაიჯანი	669	418	89

ამასთანავე, ბოლო სამი წლის განმავლობაში საქართველოში შემოსვლაზე უარი ყველაზე ხშირად მეზობელი ქვეყნებისა (რუსეთი, თურქეთი, აზერბაიჯანი) და ირანისა და ინდოეთის მოქალაქეებს ეთქვათ.

3. 2. 3. როგორ და სად საჩივრდება საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის გადაწყვეტილება

საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარ-ტამენტის უფლებამოსილი თანამდებობის პირი. აღნიშნული გადაწყვეტილება მისი გაცნობიდან ათი დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს შინაგან საქმეთა სამინისტროში. საამისოდ პირმა უნდა შეავსოს საიტზე განთავსებული საჩივრის ფორმა და წარადგინოს იგი სამინისტროში. სამინისტრო საჩივარს მისი წარ-დგენიდან ერთი თვის განმავლობაში განიხილავს. ეს პროცესი შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს ორი თვისა.

გასაჩივრებისთვის დადგენილი ათდღიანი ვადის პრობლემურობა

პრაქტიკაში განსაკუთრებით პრობლემურია ვადის ხანმოკლეობა. განსაზღვრული ათი დღე არაგონივრულად მცირეა იმისათვის, რათა უცხოელმა სრულყოფილად შეძლოს კანონიერი ინტერესების დაცვა.

საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის შემდეგ უცხოელი იძულებულია დაბრუნდეს იმ ქვეყანაში, საიდანაც იგი გამოემგზავრა. როგორც წესი, მათ არ აქვთ ინფორმაცია საქართველოში არსებული ორგანიზაციებისა და ადვოკატების შესახებ, რომლებიც გაუწევენ კონსულტაციას აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ისინი დროულად უკავშირდებიან შესაბამის პირებს საქართველოში, წარმომადგენლობისთვის საჭირო მინდობილობის გაკეთება რიგი ბიუროკრატიული პროცესების გამო, აღნიშნულ ვადაში ვერ ესწრება (უცხოელმა თავდაპირველად მინდობილობა უნდა დაამზადოს იმ ქვეყანაში, რომელშიც იმყოფება, დაამოწმოს იგი აპოსტილით, გამოგზავნოს საქართველოში, სადაც იგი უნდა ითარგმნოს და დამოწმდეს). მეორე მხრივ, ასევე რთულია უცხო ქვეყანაში ასეთ მოკლე პერიოდში სრულყოფილი სამართლებრივი დახმარების მიღება უცხოელი ადვოკატებისგან, რომელთაც არ აქვთ აქტიური შემხებლობა ქართულ კანონმდებლობასთან. ამ მიზეზების გამო, ხშირ შემთხვევაში უცხოელები ვერ ახერხებენ საჩივრის დროულად წარმოდგენას, მოთხოვნის ხანდაზმულობის გამო კი კარგავენ უფლების დაცვის ბერკეტებს.

3. 4. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მიღება და პრაქტიკაში გამოვლენილი პრობლემები

ბინადრობის ნებართვა უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის საქართველოში შემოსვლისა და ყოფნის ერთ-ერთი საფუძველია. ვიზისგან განსხვავებით, ბინადრობის ნებართვის მოქმედების ვადა უფრო ხანგრძლივია, კერძოდ, არსებობს მუდმივი და დროებითი ბინადრობის ნებართვა, რომელიც შეიძლება გაიცეს მაქსიმუმ ექვსი წლის ვადით. 2014 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ, სახელმწიფო ბინადრობის ნებართვებს გასცემს მიზნისმიერად. საქართველოში განათლების მისაღებად ჩამოსული უცხოელი ვალდებულია აიღოს დროებითი, სასწავლო ბინადრობის ნებართვა. ამისთვის მან კანონით გათვალისწინებული პროცედურები უნდა გაიაროს. ამ პროცედურებსა და მათთან დაკავშირებულ პრობლემებს ქვემოთ განვიხილავთ.

3. 4. 1. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის აღების პროცედურა

საქართველოში ბინადრობის ნებართვას გასცემს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მოთხოვნით, უცხოელმა სააგენტოს განცხადებით უნდა მიმართოს და წარადგინოს შემდეგი დოკუმენტები: სამგზავრო დოკუმენტი (პასპორტის ასლი), საქართველოში კანონიერად ყოფნის დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლი (D3 კატეგორიის ვიზა), ფინანსური მდგომარეობის ამსახველი დოკუმენტი, რომელიც დაადასტურებს, რომ უცხოელის შემოსავალი ყოველთვიურად საქართველოში განსაზღვრულ საშუალო მომხმარებლის საარსებო მინიმუმის ორჯერად ოდენობაზე ნაკლები არ არის, ფოტოსურათი და მომსახურების საფასურის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტი.

უცხოელს განცხადების წარდგენა შეუძლია პირადად და ელექტრონულად, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს დისტანციური მომსახურების სამსახურის მეშვეობით, ვებგვერდიდან http://sda.gov.ge. ელექტრონულად განცხადების შევსების შემთხვევაში, უცხოელი ვალდებულია, სააგენტოში ათი დღის ვადაში წარადგინოს ზემოთ ჩამოთვლილი დოკუმენტები მატერიალური ფორმით, ქართულ ენაზე. სააგენტო უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე, დამატებით მოითხოვოს იმ დოკუმენტების წარდგენა, რომლებიც ასაბუთებენ ამ წესით გათვალისწინებულ ცალკეულ ფაქტებსა და გარემოებებს. თავის მხრივ, განმცხადებელსაც აქვს უფლება სააგენტოში საკითხის განხილვის პროცესში, თავისი ინიციატივით, წარადგინოს საკითხის განსახილველად საჭირო დამატებითი დოკუმენტები. უნდა აღინიშნოს, რომ ბინადრობის ნებართვის შესახებ განცხადება შეიძლება წარადგინოს წარმომადგენელმაც, თუმცა ამ შემთხვევაშიც აუცილებელი პირობაა, რომ განცხადების წარდგენის მომენტში უცხოელი საქართველოში ლეგალურად იმყოფებოდეს.

განცხადების დარეგისტრირების შემდეგ სააგენტო იწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას და ამოწმებს, კმაყოფილდება თუ არა ბინადრობის ნებართვის გაცემისთვის აუცილებელი წინაპირობები. სააგენტო უარყოფით გადაწყვეტილებას იღებს იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები, რომელიც განსაზღვრულია საქართველოს კანონის, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მე-18 მუხლით.

3. 4. 2. საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლების პრობლემურობა

პრაქტიკაში პრობლემურია საქართველოს კანონის, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მე-18 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები, კერძოდ, საააგენტომ პირს შეიძლება უარი უთხრას ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე, თუ:

- *არსებობს უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნა სახელმწიფო ანდა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად მისი საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობის შესახებ*
- *იგი ახორციელებს საქმიანობას, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან/და საზოგადოებრივ წესრიგს*

კანონი არ განმარტავს, რომელია უფლებამოსილი ორგანო, თუმცა პრაქტიკიდან და მუხლის მიზნობრიობიდან გამომდინარე, აღნიშნულში საქართველოს სახელწიფო უსაფრთხოების სამსახური (შემდეგში „სუს-ი“) იგულისხმება.

მე-18 მუხლის მეორე ნაწილი განმარტავს, თუ რა იგულისხმება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების (წესრიგის) დაცვის ინტერესში, კერძოდ, აღნიშნული მოიცავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც პირის საქართველოში ყოფნა საფრთხეს უქმნის საქართველოს სხვა სახელმწიფოებთან ან/და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობას; აგრეთვე, თუ არსებობს ინფორმაცია, რომელიც ალბათობის მაღალი ხარისხით მიუთითებს პირის კავშირზე საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოებისადმი მტრულად განწყობილი ქვეყნის/ორგანიზაციის შეიარაღებულ ძალებთან, სხვა სახელმწიფოს სადაზვერვო სამსახურებთან, ტერორისტულ ან/და ექსტრემისტულ ორგანიზაციებთან, ნარკოტიკების, შეიარაღების, მასობრივი განადგურების იარაღის ან მათი კომპონენტების უკანონო ბრუნვასთან, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) ან/და სხვა სახის დანაშაულებრივ ორგანიზაციებთან (მათ შორის, ტრანსნაციონალურ დანაშაულებრივ ორგანიზაციებთან).

უცხოელის მიერ განცხადების წარდგენიდან სამი დღის ვადაში საქართველოს სერვისების განვითარების სააგენტო მიმართავს სუს-ს, რომელიც იწყებს მოკვლევას

და ამოწმებს, კმაყოფილდება თუ არა ზემოთ ჩამოთვლილი საფუძვლები. აღ-ნიშნულის შესახებ იგი ამზადებს დასკვნას და უგზავნის სააგენტოს. დასკვნის მომზადებისას სუს-ს აქვს ვალდებულება, სააგენტოს იმ ფორმით მიაწოდოს ინფორმაცია, რომ ზიანი არ მიადგეს სახელმწიფო საიდუმლოების, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესებს.

ბოლო წლებში სააგენტოსა და სუს-ის მიერ, ზემოაღნიშნული საფუძვლებით ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის მანკიერი პრაქტიკა დაინერგა. კერძოდ, სუს-ი მასობრივად ამზადებს ნეგატიურ დასკვნებს, რომლებსაც შემდეგში სააგენტოც იზიარებს. აღსანიშნავია, რომ კანონი სააგენტოს უფლებამოსილებას ანიჭებს, სუს-ის უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაშიც მიიღოს დადებითი გადაწყვეტილება და გასცეს ბინადრობის ნებართვა, თუმცა, როგორც წესი, სააგენტო ამ უფლებამოსილებას არ იყენებს. დაუსაბუთებელი უარის მაღალი მაჩვენებელი ეჭვს იწვევს, რომ სახელმწიფო უსაფუძვლოდ ზღუდავს უცხოელთა უფლებებს და დისკრიმინაციულ პოლიტიკას ავითარებს.

უცხოელს ბინადრობის ნებართვის მიღებაზე უარი შეუძლია სასამართლოში გაასაჩივროს. იმის გათვალისწინებით, რომ სუს-ის დასკვნა გასაიდუმლოებულია, უცხოელს სამართალწარმოების ამ ეტაპზეც არ აქვს საშუალება გაეცნოს მის წინააღმდეგ არსებულ მთავარ მტკიცებულებას. ეს მას უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს და ხელს უშლის სამართლიანი სასამართლოს უფლებით სარგებლობაში.

აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს პრაქტიკა ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილებების გასაჩივრებასთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი არ არის. საერთო სასამართლოებიდან და სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოდან გამოთხოვილი სტატისტიკის თანახმად, რომელიც გაანალიზებულია სახალხო დამცველის 2018 წლის ანგარიშში[10], 2017 და 2018 წლებში კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზო-გადოებრივი წესრიგის დაცვის არგუმენტით ბინადრობის ნებართვის შესახებ უარის თქმის გადაწყვეტილებების მეოთხედი თითოეულ წელს ბათილად იქნა ცნობილი და სააგენტოს განმეორებით განსახილველად გაეგზავნა. აღნიშნული სტატისტიკა ცხადყოფს, რომ ხშირ შემთხვევებში სააგენტო სრულიად დაუსაბუთებლად და უსაფუძვლოდ ეუბნება უცხოელებს უარს ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე.

---

[10] *საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2018, იხ. http://ombudsman.ge/res/docs/2019042620571319466.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

3. 4. 3. უარი სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გახანგრძლივებაზე

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, სასწავლო ბინადრობის ნებართვა არის მოკლევადიანი ნებართვა, რომელიც მაქსიმუმ ექვსი წლის ვადით შეიძლება გაიცეს. სააგენტო უცხოელ სტუდენტებზე სასწავლო ბინადრობის ნებართვას ხშირად ერთი წლის ვადით გასცემს, რაც საკმარისი არ არის საქართველოში სასწავლო პროგრამის გასავლელად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, უცხოელი სტუდენტები ვალდებულები არიან, კიდევ ერთხელ მიმართონ სააგენტოს და მოითხოვონ ბინადრობის ნებართვის მოქმედების გახანგრძლივება.

კვლევის მიმდინარეობისას GDI შეხვდა საქართველოში არსებული უნივერსიტეტების წარმომადგენლებს, რათა დაედგინა თუ რა პრობლემებს აწყდებიან უცხოელი სტუდენტები საქართველოში ლეგალურად ყოფნის უფლების მოპოვებისას. მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, განსაკუთრებით ხშირია სააგენტოს უარი ბინადრობის ნებართვის მოქმედების გახანგრძლივებაზე სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით. ამგვარი მანკიერი პრაქტიკის გამო უცხოელი სტუდენტები ხშირად არჩევანის წინაშე დგებიან, გააგრძელონ დავა სასამართლოში, თუ დატოვონ საქართველო და უარი თქვან სწავლის გაგრძელებაზე.

უნივერსიტეტები განმარტავენ, რომ ისინი ცდილობენ უცხოელი სტუდენტების მხარდაჭერას სასამართლოზე, თუმცა, როგორც წესი, სასამართლო უარს ამბობს პროცესში უნივერსიტეტების მესამე პირად ჩართვაზე.

3. 4. 4. ბინადრობის ნებართვის აღების მოთხოვნის წარდგენის ვადის პრობლემურობა

უცხოელს სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მიღების შესახებ განაცხადის წარდგენა შეუძლია საქართველოში ლეგალურად ყოფნის ვადის ამოწურვამდე 40 დღით ადრე. აღსანიშნავია, რომ სააგენტო ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას განცხადების წარდგენიდან 30 დღის ვადაში იღებს. სავარაუდოა, რომ კანონმდებლის მიზანი 40-დღიანი ვადის განსაზღვრისას, სწორედ ამ ორი რეგულაციის თანხვედრაში მოყვანა იყო.

40-დღიანი ვადის დარღვევის შემთხვევაში, სააგენტო ადგენს ხარვეზს და

წარმოებაში არ იღებს უცხოელის განცხადებას. ასეთ შემთხვევაში უცხოელს ორი შესაძლებლობა აქვს: მიმართოს სამინისტროს და მოითხოვოს ვიზის გახანგრძლივება (1), ან მიმართოს სააგენტოს და მოითხოვოს საქართველოდან გასვლის გადავადება (2). ბოლოდროინდელი პრაქტიკის თანახმად, უცხოელებს საქართველოში ყოფნის ვადა მხოლოდ 15-20 დღით უხანგრძლივდებათ, რაც საკმარისი დრო არ არის ბინადრობის ნებართვის შესახებ განცხადების წარსადგენად.

GDI-ის ერთ-ერთი ბენეფიციარი ა. ა. სწორედ აღნიშნულ პრობლემას წააწყდა. იგი ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სტუდენტია, რომლის საქართველოში ლეგალურად ყოფნის საფუძველიც სასწავლო ვიზა იყო. მან სააგენტოს სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მოთხოვნით 40-დღიანი ვადის დარღვევით მიმართა, რის გამოც მისი განცხადება ხარვეზიანად ჩაითვალა. ამის შემდეგ მან ორჯერ მიმართა სამინისტროს ვიზის გახანგრძლივების მოთხოვნით, რაც დაკმაყოფილდა, თუმცა ორივე შემთხვევაში სამინისტრომ ვიზა მას მხოლოდ რამდენიმე დღით გაუხანგრძლივა, რაც საკმარისი არ იყო სააგენტოში განცხადების წარსადგენად. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ იგი აკმაყოფილებს სასწავლო ბინადრობის გაცემისთვის გათვალისწინებულ ყველა წინაპირობას, იგი ვერ ახერხებს განცხადების წარდგენას სააგენტოში.

ამ პრობლემის გადასაჭრელად, აუცილებელია უცხოელ სტუდენტთა ინფორმირება ვადის ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით, ან აღნიშნული ვადის გონივრულობამდე გაზრდა.

3. 4. 5. სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გაცემის სტატისტიკა

პროექტის მიმდინარეობისას, GDI-მ, უცხოელ სტუდენტებზე სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გაცემის სტატისტიკური მონაცემების მოთხოვნით, საქართველოს სერვისების განვითარების სააგენტოს ორჯერ მიმართა. სააგენტომ ორივე შემთხვევაში ჩაიბარა წერილი და მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია თითქმის რვა თვის შემდეგ გადმოგვცა. მოწოდებული ინფორმაცია, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის მიერ გამოქვეყნებულ ინფორმაციასთან ერთად, ქვემოთ არის გაანალიზებული.

მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის მიერ გამოქვეყნებული[11]

[11] *საქართველოს 2017 წლის მიგრაციის პროფილი, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია,*

ინფორმაციის თანახმად, 2012-2016 წლებში სახელწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ 10 124 სასწავლო ბინადრობის ნებართვა გასცა, მათგან ყველაზე მეტი ნებართვა ინდოეთის, ერაყის, ნიგერიის, აზერბაიჯანისა და თურქეთის მოქალაქეებზე გაიცა.

<u>ცხრილი 4.</u>

წელი	გაცემული სასწავლო ბინადრობის რაოდენობა
2012	876
2013	554
2014	1 130
2015	4 663
2016	2 901

როგორც ზემოთ აღინიშნა, განსაკუთრებით პრობლემურია საქართველოს კანონის, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ მე-18 მუხლის „ა“ და „გ“ საფუძვლებით ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარი. სახელმწიფო სერვისების სააგენტოს მიერ 2019 წლის 5 მარტის მონაცემებით, 2014 წლიდან 2017 წლის ჩათვლით, ზემოაღნიშნული საფუძვლებით ბინადრობის ნებართვის მიღებაზე უარი 249 უცხოელს ეთქვა. მათ შორის, ყველაზე ხშირად უარი ნიგერიის (79 შემთხვევა), ერაყისა (65 შემთხვევა) და ბანგლადეშის (14 შემთხვევა) მოქალაქეებს ეთქვათ. აქვე აღსანიშნავია, რომ ამ საფუძვლით ბინადრობის ნებართვაზე უარის მაჩვენებელი მზარდია, კერძოდ, 2014 წელს აღნიშნული საფუძვლით სააგენტომ ნაბართვის გაცემაზე უარი 8 ადამიანს უთხრა, 2015 წელს - 17, 2016 წელს - 59, ხოლო 2017 წელს - 165 ადამიანს. ამგვარად, წლიდან წლამდე მაჩვენებელი თითქმის 3-ჯერ იზრდება. სააგენტოს პასუხის თანახმად, კანონის მე-18 მუხლით გათვალისწინებული სხვა საფუძვლებით ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის სტატისტიკა არ იწარმოება. შესაბამისად, მოკლებული ვართ შესაძლებლობას, სრულყოფილად გავაანალიზოთ ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის სტატისტიკა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოში გაზრდილია ბინადრობის ნებართვის მიღების მსურველთა რიცხვი. აღსანიშნავია, რომ 2012-2016 წლებში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე დადებითი და უარყოფითი გადაწყვეტილებების თანაფარდობა საკმაოდ არასტაბილურია.

2017, გვ. 44-45. იხ. http://migration.commission.ge/files/migraciis_profili_2017_a4_new.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].

უფრო დეტალური სურათისთვის, 2012 წელს სააგენტომ განცხადებების დაახლოებით 81% დააკმაყოფილა და გასცა ბინადრობის ნებართვა (19%-ში მიიღო უარყოფითი გადაწყვეტილება), 2013 წელს ეს რიცხვი 68%-ს შეადგენდა (განმცხადებელთა 32%-ს უარი ეთქვა ბინადრობის ნებართვის მიღებაზე, 2014 წელს განმცხადებელთა კვლავ დაახლოებით 81%-მა მიიღო დადებითი გადაწყვეტილება (შესაბამისად, 19%-ს ეთქვა უარი), 2015 წელს კი ეს რიცხვი 97%-მდე გაიზარდა (ამ წელს მხოლოდ 3%-ს ეთქვა უარი), დაბოლოს, 2016 წელს დადებითად გადაწყდა განცხადებების 91% (შესაბამისად, 9% არ დაკმაყოფილდა). ამგვარად, დაკმაყოფილებული განცხადებების რაოდენობა 68%-97%-ს შორის მერყეობს.

<u>ცხრილი 5.</u>

წელი	განცხადებების საერთო რაოდენობა	დადებითად გადაწყვეტილი	უარყოფითად გადაწყვეტილი
2012	9 545	7 772	1 773
2013	8 775	6 030	2 745
2014	12 460	10 125	2 335
2015	30 253	29 362	891
2016	18 883	17 219	1 664
სულ	79 916	70 508	9 408

4. განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა საქართველოში, უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოში აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სამართლებრივი საფუძვლებისა და სტატისტიკის ანალიზი

განათლების სექტორის ინტერნაციონალიზაცია 2016-2020 წლის მიგრაციის სტრატეგიის მნიშვნელოვანი ნაწილია. აღნიშნული ვალდებულება საქართველომ 2005 წელს ბოლონიის პროცესთან შეერთებით იკისრა. დღეს საქართველო იმ 47 ქვეყანას შორისაა, რომელთა მთავარი მიზანიც ერთიანი ევროპული საგანმანათლებლო სივრცის ჩამოყალიბება და კონსოლიდაციაა.[12]

განათლების სექტორის ინტერნაციონალიზაციისთვის სახელმწიფო ერთი მხრივ, ხელს უწყობს ქართველ სტუდენტებს საზღვარგარეთ სწავლისა და გამოცდილების შეძენის პროცესში, ხოლო მეორე მხრივ, ამარტივებს უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოში სწავლის გაგრძელების პროცედურებს.

ქართველი სტუდენტების ხელშესაწყობად, 2014 წელს მთავრობის ადმინისტრაციასთან შეიქმნა განათლების საერთაშორისო ცენტრი, რომელიც ყოველწლიურად აფინანსებს საქართველოს მოქალაქეების სწავლას მსოფლიოს წამყვან უნივერსიტეტებში. ცენტრის შექმნამდე, 2008-2010 წლებში ქართველი სტუდენტები საქართველოს პრეზიდენტის პროგრამით სარგებლობდნენ, რომლის ფარგლებშიც ქართველი სტუდენტები უცხოეთში სწავლის გაგრძელების მიზნით, პრეზიდენტის ფონდიდან ფინანსდებოდნენ. შემდგომში, 2010 წელიდან 2014 წლამდე, პროგრამას ახორციელებდა განათლების სამინისტრო, დღეს კი, იგი მთლიანად განათლების საერთაშორისო ცენტრის კომპეტენციაა. შიდა გრანტების გარდა, ქართველ სტუდენტებს შესაძლებლობა აქვთ ისარგებლონ ბოლონიის პროცესის მონაწილე სხვა სახელმწიფოების უნივერისტეტების გაცვლითი პროგრამებით, გამოყოფილი გრანტებითა და სასწავლო სტიპენდიებით, რაც სწავლის საფასურს მნიშვნელოვნად ამცირებს. ყოველივე ეს დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგანაც ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახალგაზრდა თაობა, რომელსაც ხარისხიანი განათლება აქვს მიღებული და მას საქართველოში დაბრუნების შემდეგ იყენებს.

---

[12] *ბოლონიის დეკლარაცია, უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცე, 1999. იხ. https://eqe.ge/res/docs/Boloniisdeklaracia1999.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

საქართველოს კანონის, „უმაღლესი განათლების შესახებ“, განათლების ინტერნაციონალიზაციისთვის სახელმწიფო ვალდებულია ხელი შეუწყოს საერთაშორისო თანამშრომლობას და უცხოეთის შესაბამის საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან სტუდენტთა და პროფესორთა ურთიერთგაცვლას. ბოლონიის პროცესის მიზნების შესაბამისად, 2020 წლამდე უცხოელ სტუდენტთა მობილობის მაჩვენებელი დღეს არსებული 3 პროცენტიდან 20 პროცენტამდე უნდა გაიზარდოს.13 აღნიშნული მიზნის მისაღწევად აუცილებელია, ერთი მხრივ, ქართული საგანმანათლებლო პროგრამების დახვეწა და უნივერსიტეტების კეთილმოწყობა, რათა უცხოელ სტუდენტებს გაუჩნდეთ საქართველოში განათლების მიღების სურვილი და გაიზარდოს მოთხოვნა, ხოლო მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია უცხოელი სტუდენტებისთვის საქართველოს აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის პროცედურების დახვეწა და გამარტივება.

შემდეგ თავებში განვიხილავთ განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესის მიმდინარეობას საქართველოში, სასწავლო მიგრაციის დადებით გავლენებს, აგრეთვე პროცედურებს, რომლებიც უნდა გაიარონ უცხოელმა სტუდენტებმა საქართველოში სწავლის გასაგრძელებლად და უცხოელ სტუდენტთა საქართველოს უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სტატისტიკის ანალიზს.

4. 1. განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესი საქართველოში და არსებული ხარვეზები

ბოლონიის პროცესთან შეერთების შემდეგ საქართველოში საგანმანათლებლო სივრცის მნიშვნელოვნად განვითარება, პირველ რიგში, საერთო კრედიტების სისტემის სრულყოფილად დანერგვასა და განათლების ინტერნაციონალიზაციისკენ გადადგმულ ნაბიჯებში გამოიხატება. როგორც სახელმწიფო პოლიტიკაზე მსჯელობისას აღინიშნა, საერთაშორისო საგანმანათლებლო სივრცის შექმნისკენ სწრაფვა სახელმწიფოს ერთ-ერთი მიზანია[14], რომლის შესასრულებლად დაგეგმილია სამი ამოცანის განხორციელება: ახალი სასტიპენდიო და გაცვლითი პროგრამების შექმნა და გაფართოება,

[13] *საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგია, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, 2015, გვ. 18. იხ. http://migration.commission.ge/files/ms_matsne_geo_06.08.18.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

[14] *საქართველოს 2018 წლის მიგრაციის სამოქმედო გეგმა, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, იხ. http://migration.commission.ge/files/ms_action_plan_2018__final_amended__as_of_12_11_18.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

რომლებიც საქართველოს მოქალაქეებს საშულებას მისცემს საზღვარგარეთ მიიღონ განათლება ან გაიღრმავონ ცოდნა და გამოცდილება (1), უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში განათლების მაღალი ხარისხის და პროგრამების ინტერნაციონალიზაციის ხელშეწყობა და შესაბამისი ადმინისტრაციული რესურსის განვითარება (2), საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების პოპულარიზაცია ქვეყნის ფარგლებს გარეთ (3).

უნდა აღინიშნოს, რომ სამივე ამოცანა მიზნის შესაბამისია და მიმართულია განათლების ინტერნაციონალიზაციისკენ, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. სტატისტიკის თანახმად, რომელსაც შემდეგ თავში დეტალურად მიმოვიხილავთ, სასწავლო მიგრაციის მაჩვენებელი საქართველოში ბოლო წლებში მკვეთრად გაიზარდა, ეს კი განათლების ინტერნაციონალიზაციის მთავარი ინდიკატორია. ამ პროცესში, სახელმწიფოს ჩართულობასთან ერთად, რაც ზემოაღნიშნული ამოცანების შესრულებაში გამოიხატება, საგანმანათლებლო დაწესებულებების როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

კვლევის განხორციელების პერიოდში GDI-ის იურისტები ეტაპობრივად აწარმოებდნენ შეხვედრებს კერძო და სახელმწიფო უნივერსიტეტების წარმომადგენლებთან (მათ შორის, თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტის, ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტის, შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტის წარმომადგენლებთან). აღნიშნულ შეხვედრებზე განიხილებოდა უცხოელი სტუდენტების სამართლებრივი მდგომარეობის საკითხი საქართველოში და მათი უცხოენოვან პროგრამებზე ჩარიცხვის პროცედურები. უნივერსიტეტების განცხადებით, ბოლო პერიოდში ისინი აქტიურად მუშაობენ უცხოელი სტუდენტების მიღების გაზრდაზე, კერძოდ, კოლაბორაცია აქვთ უცხოურ უნივერსიტეტებთან, რაც ხელს უწყობს გაცვლითი პროგრამების ჩამოყალიბებასა და სხვადასხვა ორენოვანი პროგრამების დაარსებას.

უცხოელ სტუდენტთა მოზიდვა და მათი დაინტერესება რთული პროცესია, რომლის განხორციელებისას აუცილებელია სტუდენტების სრულყოფილი ინფორმირება და მათში მოტივაციის გაჩენა, რაც ქართული უნივერსიტეტებისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. ISET-ის კვლევის თანახმად, საქართველოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების უმრავლესობა უცხოელი სტუდენტების მოსაზიდად საქართველოსა და სხვა ქვეყნებში არსებულ რეკრუტირების

სააგენტოებს იყენებს.15 ამავე კვლევის თანახმად, უცხოელი სტუდენტების უმეტესობამ საქართველოში სწავლის გაგრძელების პერსპექტივის შესახებ სწორედ ამ სააგენტოს მეშვეობით შეიტყო. აუცილებელია საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა სააგენტოს მომსახურების გარდა, აქტიურად გამოიყენონ სხვა მექანიზმებიც, რაც ქართულ უნივერსიტეტებს მსოფლიოს ბაზარზე უფრო პოპულარულს და სასურველს გახდის.

განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზი უცხო ქვეყნებში სასწავლო მიზნით მიგრირებულ საქართველოს მოქალაქეებსა და საქართველოში უცხოელ სტუდენტებს შორის არსებული დისბალანსია. ბოლო წლების მონაცემებით, საქართველოში უცხოელი სტუდენტების რაოდენობა საქართველოდან გასულ სტუდენტებზე დაახლოებით 15-ჯერ მეტია. ამ მონაცემებზე დაყრდნობით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სახელმწიფოსა და უნივერსიტეტებს ჯერ კიდევ წინ აქვთ მთელი რიგი გადასადგმელი ნაბიჯები, იმისთვის, რათა უფრო მეტ ქართველ სტუდენტს გაუჩნდეს უცხოეთში განათლების მიღების მოტივაცია და შესაძლებლობა.

საქართველოში განათლების ინტერნაციონალიზაციის შემაფერხებელი ფაქტორი შეიძლება იყოს მაგისტრატურის პროგრამის ხანგრძლივობა. როგორც წესი, წამყვან ევროპულ უნივერსიტეტებში მაგისტრატურის პროგრამის ხანგრძლივობა ერთი წელია. აღნიშნულისგან განსხვავებით, საქართველოში საგანმანათლებლო დაწესებულებები ვალდებულნი არიან მაგისტრატურისთვის განსაზღვრული კრედიტები ორ წელზე გადაანაწილონ. ამან შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს უცხოელ სტუდენტებზე, რომელთათვისაც ფინანსური და სხვა ფაქტორების გამო, შესაძლოა უფრო ხელსაყრელი იყოს სწავლის გაგრძელება ერთწლიან პროგრამაზე. აღსანიშნავია, რომ იგეგმება მაგისტრატურაზე სწავლის ხანგრძლივობის ერთ წლამდე, ხოლო ბაკალავრზე - სამ წლამდე შემცირდება. ეს ცვლილება დადებითად აისახება უცხოელი სტუდენტების საქართველოში შემოსვლის მაჩვენებელზეც.

დაბოლოს, განათლების ინტერნაციონალიზაციისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტონომიურობა და თავისუფალი, სტაბილური გარემო. ბოლო წლებში მომხდარი რამდენიმე

---

[15] *მოკლე ფორმატის მიგრაციის პროფილის უცხოელი სტუდენტები საქართველოში, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, 2017, გვ. 11. იხ. http://migration.commission.ge/files/migraciis_profili_a5_geo.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

პრეცედენტი ეჭვს ბადებს, რომ სახელმწიფო ხელოვნურ ბარიერებს უდგენს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს. ამ მხრივ, უნდა აღინიშნოს შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტის საქმე. 2018 წელს უნივერსიტეტს, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის საბჭოს გადაწყვეტილებით, სტუდენტების მიღების უფლება ერთი წლით შეეზღუდა. გადაწყვეტილებას საფუძვლად დაედო სახელმწიფოს წინაშე არსებული დავალიანება და მთლიან ქონებაზე ყადაღის არსებობა. საბჭომ არ გაითვალისწინა ექსპერტთა ჯგუფის მხრიდან უნივერსიტეტის ავტორიზაციის სტანდარტების დადებითი შეფასება, არც ის ფაქტი მიუღია მხედველობაში, რომ სასამართლოში დავა ჯერ კიდევ მიმდინარეობდა და უნივერსიტეტს საკუთარი ინიციატივით სადავო თანხა წინასწარ, მთლიანად შეტანილი ჰქონდა სახელმწიფო ბიუჯეტში რისკების თავიდან ასაცილებლად.16 აღსანიშნავია, რომ ეს, განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის მიერ, ამგვარი დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების პირველი შემთხვევა არ ყოფილა. 2013 წელს უმნიშვნელო გადაცდომების გამო ავტორიზაცია გაუუქმდა აგრარულ უნივერსიტეტს, რასაც საზოგადოების პროტესტი მოჰყვა. 17 აღნიშნული ფაქტების გათვალისწინებით, აუცილებელია სახელმწიფომ ხელი შეუწყოს თავისუფალი საგანმანათლებლო სივრცის განვითარებას და საგანმანათლებლო დაწესებულებებს ხელოვნური ბარიერები არ შეუქმნას.

4. 2. უცხოელი სტუდენტების გავლენა ქვეყნის ეკონომიკაზე

უცხოელი სტუდენტების საქართველოში ჩამოსვლა ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე დადებითად აისახება. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის საერთაშორისო სკოლის (ISET) 2017 წლის კვლევის თანახმად, საქართველოში უცხოელი სტუდენტების ჯამური წლიური ფინანსური ხარჯი 195 მილიონ ლარს შეადგენს, რაც საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.6%, ხოლო მომსახურების ექსპორტის 6%-ია.[18]

უცხოელი სტუდენტების ძირითადი ხარჯია სწავლის საფასური. უცხოელი სტუდენტები, სასწავლო პროგრამაში, საქართველოს მოქალაქეებთან შედარებით,

[16] *იხ. სტატია https://www.ibsu.edu.ge/ge/media-geo/news-geo/1725-2018-07-18-11-35-22[უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

[17] *იხ. სტატია http://liberali.ge/articles/view/3053/aghudgeba-tu--ara-agrarul-universitets-avtorizatsia [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

[18] *მოკლე ფორმატის მიგრაციის პროფილის უცხოელი სტუდენტები საქართველოში, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, 2017, გვ. 11. იხ. http://migration.commission.ge/files/migraciis_profili_a5_geo.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

როგორც წესი, უფრო დიდ გადასახადს იხდიან. მაგალითისთვის, თუ ქართველი სტუდენტებისთვის თბილისის სამედიცინო უნივერსიტეტში მედიცინის ფაკულტეტზე სწავლის საფასური 2250 ლარია, იმავე პროგრამაზე უცხოელი სტუდენტების სწავლის გადასახადი 8000 აშშ დოლარს აღწევს. ამას ემატება სხვა აუცილებელი ხარჯებიც, მათ შორის, საცხოვრებლის ქირა. ბუნებრივია, სასწავლო მიგრაციის მაჩვენებლის გაზრდა ზრდის მოთხოვნასაც საცხოვრებელი ბინის ქირაობაზე, რასაც დადებითი ეკონომიკური გავლენა აქვს ადგილობრივ გამქირავებლებზე. ამასთანავე, უცხოელი სტუდენტები, საქართველოს მოქალაქეების მსგავსად, იხდიან გადასახადებს, რაც ქვეყნის ბიუჯეტზე აისახება. ყოველივე ზემოაღნიშნულს ემატება სხვა ხარჯებიც, რომელთა შორისაცაა ტრანსპორტის, საკვებსა და ყოველდღიური მოხმარების ნივთებზე გაწეული ხარჯები.

უცხოელ სტუდენტებს განსაკუთრებული წვლილი შეაქვთ საქართველოს უნივერსიტეტების განვითარებაში. მათ მიერ გადახდილი სწავლის საფასური უნივერსიტეტებს საშუალებას აძლევს დახვეწონ საგანმანათლებლო პროგრამები, აღიჭურვონ შესაბამისი ინვენტარით და გაუწიონ კონკურენცია უცხო ქვეყნის საგანმანათლებლო დაწესებულებებს.

აღსანიშნავია, რომ უცხოელ სტუდენტებს ნაკლები გავლენა აქვთ საქართველოს შრომით ბაზარზე. ISET-ის კვლევის თანახმად, უცხოელ სტუდენტთა 65% სწავლის დასრულების შემდეგ სწავლის გაგრძელებას გეგმავს შემდეგ საფეხურზე, მათ შორის 8% - საქართველოში. ხოლო 30%-ზე ნაკლები ფიქრობს სწავლის შემდეგ დასაქმებაზე, მათ შორის მხოლოდ 5% გეგმავს საქართველოში დასაქმებას.19 ამგვარად, უცხოელი სტუდენტების გავლენა ქართულ ეკონომიკაზე დასაქმების კონტექსტში საკმაოდ მცირეა.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ უცხოელ სტუდენტებს საქართველოში ყოფნის პერიოდში მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ საქართველოს ეკონომიკაზე. იმ შემთხვევაში, თუ სასწავლო მიგრაციის მაჩვენებელი ზრდას განაგრძობს, მოსალოდნელია, რომ უცხოელი სტუდენტებისგან მიღებული ეკონომიკური სარგებელიც უფრო მეტად გაიზრდება.

---

[19] *იქვე.*

4. 3. უცხოეთში მიღებული განათლების აღიარება

განათლების აღიარება სავალდებულო მოთხოვნაა საქართველოს აკრედიტებულ სასწავლებელში ჩასარიცხად. საამისოდ აუცილებელია, რომ უცხოეთში მიღებული განათლება საქართველოში არსებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მინიჭებულ შესაბამის კვალიფიკაციას მიესადაგებოდეს. აღიარებას ექვემდებარება ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლება.

საქართველოში უცხოეთში მიღებული განათლების აღიარებაზე, საქართველოს კანონმდებლობისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისად, პასუხისმგებელია განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი. განათლების აღიარების პროცედურა დადგენილია საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს 2010 წლის პირველი ოქტომბრის №98/ნ ბრძანებით.

უცხოელმა სტუდენტმა, განათლების აღიარების მოთხოვნით, განცხადებით უნდა მიმართოს საქართველოს განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრს. განცხადებას თან უნდა ერთოდეს უცხო ქვეყნის მოქალაქის პასპორტის ასლის სანოტარო წესით დამოწმებული თარგმანი (ან მინდობილობა, თუ განცხადება შეტანილია წარმომადგენლის მიერ), საგანმანათლებლო დოკუმენტის ასლი (ზოგადი განათლების აღიარების შემთხვევაში იგულისხმება ატესტატი, უმაღლესი განათლების აღიარების შემთხვევაში - დიპლომი, დანართი და შეფასების ფურცელი) და მომსახურების საფასურის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტი. უცხოეთში მიღებული განათლების აღიარების პროცედურა შეიძლება წარიმართოს როგორც ჩვეულებრივი, ისე დაჩქარებული წესით.

განცხადების წარდგენის შემდეგ ცენტრი იწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას, კერძოდ, ადგენს უცხოეთში სწავლის პერიოდში მიღწეული შედეგების თავსებადობას ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩოს შესაბამისი საფეხურის სწავლის შედეგებთან, რის შემდეგაც ცენტრი მიმართავს საგანმანათლებლო დაწესებულებას უცხოეთში სწავლის პერიოდში მიღებული პროფესიული ამ უმაღლესი განათლების დაწესებულების საგანმანათლებლო პროგრამასთან შესაბამისობის დასადგენად. საგანმანათლებლო დაწესებულება, ცენტრის მიმართვის საფუძველზე, 10 დღის ვადაში ადგენს მის მიერ შეთავაზებულ საგანმანათლებლო პროგრამებთან პირის მიერ უცხოეთში სწავლის პერიოდში მიღწეული სწავლის შედეგების თავსებადობას და შეიმუშავებს დასკვნას.

აღნიშნული დასკვნის საფუძველზე ცენტრს განათლების აღიარების ან განათლების აღიარებაზე უარის თქმის გადაწყვეტილება გამოაქვს. ცენტრის მიერ გაცემული აღიარების დოკუმენტის საფუძველზე, შესაბამისი უმაღლესი

საგანმანათლებლო დაწესებულება, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რიცხავს უცხო ქვეყნის საგანმანათლებლო დოკუმენტის მქონე აბიტურიენტს ან სტუდენტს საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში.

კვლევის პერიოდში განათლების განვითარების ხარისხის ეროვნული ცენტრისგან გამოვითხოვეთ უცხოეთში მიღებული პროფესიული და უმაღლესი განათლების აღიარებისა და აღიარებაზე უარის თქმის სტატისტიკა. ცენტრიდან გვიპასუხეს, რომ აღნიშნული სტატისტიკა არ იწარმოება, შესაბამისად, მათ არ შეეძლოთ მოეწოდებინათ გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია. აღსანიშნავია, რომ კვლევის პერიოდში GDI-ის იურისტები აქტიურად ხვდებოდნენ სხვადასხვა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლებს. კითხვაზე, ხვდებოდნენ თუ არა უცხოელი სტუდენტები გარკვეულ დაბრკოლებებს უცხოეთში მიღებული განათლების აღიარებასთან დაკავშირებით, მათი პასუხი უარყოფითი იყო/ან ისინი ვერ იხსენებდნენ თავიანთ პრაქტიკაში ასეთ შემთხვევებს. ამასთანავე, პროექტის მიმდინარეობის პერიოდში არცერთ უცხოელ ბენეფიციარს არ მოუმართავს ორგანიზაციისთვის მსგავსი პრობლემით. ამ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ უცხოეთში მიღებული ზოგადი და უმაღლესი განათლების აღიარება შეუფერხებლად და ხელოვნური ბარიერების შეუქმნელად მიმდინარეობს.

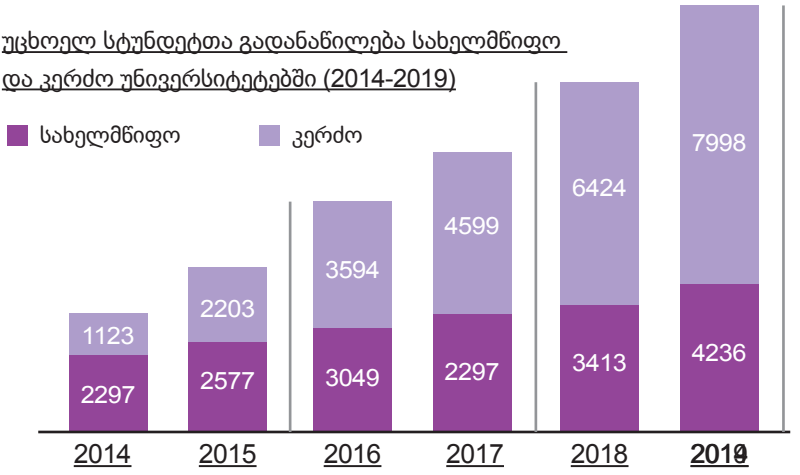
4. 4. საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უცხოელ სტუდენტთა ჩარიცხვის სტატისტიკის ანალიზი

ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უცხოელ სტუდენტთა ჩარიცხვის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. თუ 2014 წელს საქართველოს უნივერსიტეტებში მხოლოდ 3 420 უცხოელი სტუდენტი სწავლობდა, ეს მაჩვენებელი 2018-2019 წლის სასწავლო წლის დასაწყისში 3,5-ჯერ გაიზარდა და რეკორდულ მაჩვენებელს - 12 234-ს მიაღწია. აღსანიშნავია, რომ 2014-2015 წლებში უცხოელი სტუდენტები არჩევანს სახელმწიფო უნივერსიტეტებზე აკეთებდნენ, 2016-2019 წლის მონაცემები კი ცხადყოფს, რომ ამ ეტაპისთვის უცხოელი სტუდენტები მეტად არიან დაინტერესებული კერძო უნივერსიტეტების მიერ შემოთავაზებული პროგრამებით.[20]

[20] *ანალიზი საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებულ მონაცემებს ეყრდნობა იხ. http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=2104&lang=geo [უკანასკნელად ნანახია 28.04.2019].*

<u>გრაფიკი 1.</u>[21]

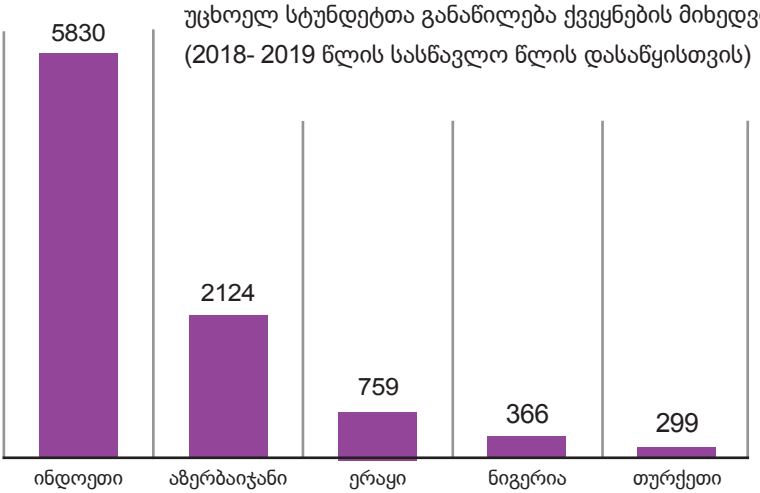
<u>უცხოელ სტუნდეტთა გადანაწილება სახელმწიფო</u>
<u>და კერძო უნივერსიტეტებში (2014-2019)</u>



საქართველოში მყოფი უცხოელი სტუდენტების უმეტეს ნაწილს შეადგენენ ინდოეთის, აზერბაიჯანის, ერაყის, ნიგერიისა და თურქეთის მოქალაქეები. აღ-სანიშნავია, რომ 2014-2019 წლებში ზემოთ ჩამოთვლილი სახელმწიფოებიდან სასწავლო მიზნით უცხოელი სტუდენტების მიგრაციის მაჩვენებელი საქართველოში სტაბილურად მაღალია.

<u>გრაფიკი 2.</u>

<u>უცხოელ სტუნდეტთა განაწილება ქვეყნების მიხედვით</u>
<u>(2018- 2019 წლის სასწავლო წლის დასაწყისთვის)</u>

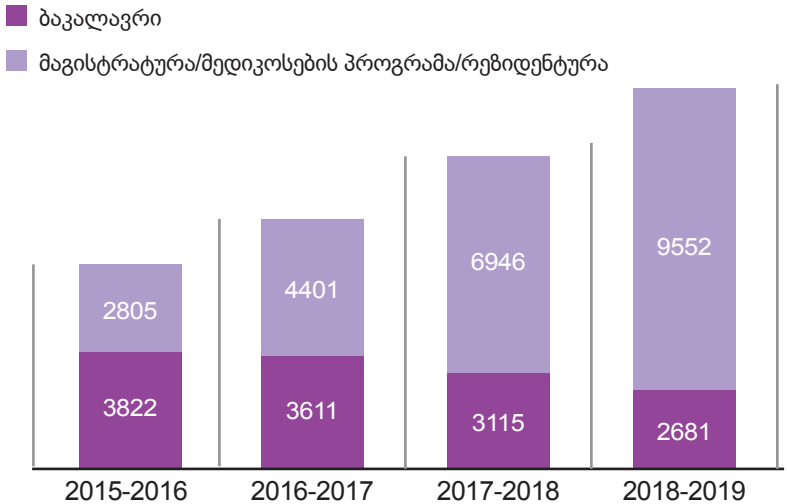


[21] *მონაცემები აღწერს წლის დასაწყისში საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უცხოელი სტუდენტების რაოდენობას.*

გსტატისტიკის თანახმად, უცხოელი სტუდენტებისთვის უფრო სასურველია სწავლის გაგრძელება ბაკალავრისა და მაგისტრატურის პროგრამებზე. ნაკლები პოპულარობით სარგებლობს საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ შეთავაზებული პროფესიული პროგრამები. 2018-2019 წლის სასწავლო წლის დასაწყისის მონაცემებით, ასეთ პროგრამებზე მხოლოდ 4 უცხოელი სტუდენტი იყო ჩარიცხული.

<u>გრაფიკი 3.</u>

უცხოელ სტუდენტთა რაოდენობა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში პროგრამების მიხედვით



უცხოელ სტუდენტებს შორის განსაკუთრებული პოპულარობით სარგებლობს ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამები. თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი წლების განმავლობაში სტაბილურად იღებს ასეულობით უცხოელ სტუდენტს შესაბამის პროგრამებზე. უცხოელი სტუდენტებისთვის აგრეთვე სასურველია სწავლის გაგრძელება საქართველოში სოციალური მეცნიერების, ბიზნესისა და სამართლის კუთხით.

სტატისტიკის თანახმად, უცხოელ სტუდენტებში ყველაზე ნაკლები პოპულარობით სოფლის მეურნეობის პროგრამები სარგებლობს. 2018-2019 წლის სასწავლო წლის დასაწყისის მონაცემებით, საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში აღნიშნულ პროგრამაზე არცერთი უცხოელი სტუდენტი არ ირიცხება.

<u>ცხრილი 6</u>

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
განათლება	75	7	8	9
ჰუმანიტარული მეცნიერებები და ხელოვნება	221	192	192	160
სოციალური მეცნიერებები, ბიზნესი და სამართალი	2044	2354	2186	1776
მეცნიერება	257	210	271	286
საინჟინრო, დამამუშავებელი და სამშენებლო დარგები	163	139	183	195
სოფლის მეურნეობა	3	8	12	0
ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა	3805	5024	7106	9716
მომსახურება	75	78	113	92

ამგვარად, 2014-2019 წლებში საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უცხოელი სტუდენტების ჩარიცხვის სტატისტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ბოლო წლებში, საქართველო უცხოელი სტუდენტებისთვის განათლების მისაღებად სასურველი ქვეყანა გახდა. აღნიშნული კი, პირველ რიგში, განათლების ინტერნაციონალიზაციის შედეგია.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია, როგორც ქართველი სტუდენტებისთვის საზღვარგარეთ განათლების მიღების ხელშეწყობა, აგრეთვე ქართული საგანმანათლებლო დაწესებულებების განვითარება და პოპულარიზაცია, რათა უცხოელ სტუდენტებს საქართველოში სწავლის გაგრძელების მოტივაცია გაუჩნდეთ. ამასთანავე, აუცილებელია სახელმწიფომ შექმნას თავისუფალი საგანმანათლებლო გარემო და არა ხელოვნური ბარიერები, რომლებიც გაართულებს უცხოელი სტუდენტების ჩარიცხვას ქართულ უნივერსიტეტებში. ამგვარად, სახელმწიფო ხელს შეუწყობს განათლების ინტერნაციონალიზაციას, რომელსაც დადებითი ეფექტი აქვს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე.

5. საქართველოს მიერ ევროკავშირის წინაშე აღებული ვალდებულებები და გატარებული საიმიგრაციო პოლიტიკა

საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობა 1992 წლიდან, ევროკავშირის მიერ საქართველოს დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ აღიარების შემდეგ დაიწყო. მას შემდეგ ევროკავშირისა და საქართველოს თანამშრომლობა წლებთან ერთად ფართოვდება. ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებამ და ვიზა-ლიბერალიზაციის პროცესმა ეს ურთიერთობა უფრო მჭიდრო გახადა. ქვემოთ საქართველოს მიერ აღნიშნული თანამშრომლობის ფარგლებში ნაკისრ ვალდებულებებს, სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ საიმიგრაციო პოლიტიკასა და არსებულ გამოწვევებს მიმოვიხილავთ.

5. 1. ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და საიმიგრაციო პოლიტიკის შესაბამისობა ასოცირების ხელშეკრულებასთან

2014 წელს, ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერით საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში. ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ საქართველოს განესაზღვრა ასოცირების დღის წესრიგი, რომელიც მოიცავს რეფორმებს როგორც ეკონომიკურ სფეროში, ისე საგარეო უსაფრთხოების საკითხების მიმართულებითაც.

5. 1. 1. ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები

ასოცირების ხელშეკრულების დადებით საქართველომ იკისრა რიგი ვალდებულებები, რომელთა შორისაც არის საიმიგრაციო პოლიტიკის მოწესრიგება. ასოცირების პრეამბულაში საგანგებოდ არის მითითებული ლეგალური მიგრაციის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე. მე-15 მუხლის თანახმად, მხარეებს ერთმანეთის ტერიტორიაზე მიგრაციის პროცესების ერთობლივი მართვის ვალდებულება

ეკისრებათ. აგრეთვე, აუცილებელია, მხარეებს ჰქონდეთ დიალოგი მიგრაციასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხზე, მათ შორის, ლეგალურ მიგრაციაზე, საერთაშორისო დაცვასა და უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებით.[22]

ასოცირების ხელშეკრულებით, საქართველო ვალდებულია მოაწესრიგოს მიგრაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, იმგვარად, რომ დაცული იყოს მიგრანტთა უფლებები და ჟენევის კონვენციებით გათვალისწინებული მოთხოვნები.[23]

ამასთანავე, ასოცირების ხელშეკრულების მე-16 მუხლის თანახმად, საქართველო ვალდებულია შეასრულოს „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის[24] შესახებ“ შეთანხმება.[25] აღნიშნული შეთანხმებით, საქართველოს ეკისრება როგორც საკუთარი მოქალაქეების, ისე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა რეადმისიის ვალდებულება, თუ ისინი ფლობენ საქართველოს მიერ გაცემულ ვიზას ან ბინადრობის ნებართვას. ამასთანავე, ასოცირების ხელშეკრულების თანახმად, აუცილებელია მხარეებმა ხელი შეუწყონ მოქალ აქეთა მობილობას და გადადგან ნაბიჯები ვიზა-ლიბერალიზაციის ორფაზიანი გეგმის შესასრულებლად.

ამგვარად, ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით, საიმიგრაციო პოლიტიკის კონტექსტში, საქართველომ აიღო ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობის, საიმიგრაციო კანონმდებლობის მოწესრიგების, უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და საერთაშორისო აქტების აღსრულების ვალდებულებები.

5. 1. 2. საიმიგრაციო პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებასთან

ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ, საქართველოში საიმიგრაციო კანონმდებლობის მოწესრიგების მიზნით მიღებულმა კანონმა,

---

[22]საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულება, მუხლი 15, იხ. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02) [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].

[23]იქვე.

[24]სახელმწიფოს მიერ გაცემული ნებართვა იმ პირის ქვეყანაში განმეორებით შესვლაზე, რომელიც არალეგალურად შევიდა ან იმყოფებოდა სხვა ქვეყანაში.

[25] იქვე.

„უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, მანამდე არსებული რეგულაციები ჩაანაცვლა.[26] აღნიშნული კანონი უცხოელთა საქართველოში შემოსვლასა და ლეგალურად ყოფნის საფუძვლებს არეგულირებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის თავდაპირველი რედაქცია მკაცრ სავიზო რეჟიმს ადგენდა. კერძოდ, კანონის მიღების შემდეგ შემცირდა იმ სახელმწიფოთა რიცხვი, რომელთა მოქალაქეებსაც უვიზოდ შეეძლოთ საქართველოში შემოსვლა. აგრეთვე შემცირდა საქართველოში ლეგალურად ყოფნის 360 დღიანი ვადა, ცვლილებების შემდეგ უცხოელებს საქართველოში უვიზოდ ყოფნა 180 დღიან პერიოდში 90 დღე შეეძლოთ. იუსტიციის მინისტრის განმარტებით, კანონმდებლობის ცვლილება და უცხოელთათვის ამგვარი რეჟიმის დადგენა ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულება იყო.[27] აგრეთვე, მინისტრის განცხადებით, კანონის ძალაში შესვლამდე ნებისმიერს შეეძლო ქვეყანაში შემოსვლა და დარჩენა ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, რაც ევროპულ სტანდარტებს არ შეესაბამებოდა.[28]

საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით საქართველოს სავიზო პროცედურების გამკაცრების ვალდებულება არ აუღია. კერძოდ, ასოცირების ხელშეკრულების არცერთი ჩანაწერი არ ავალდებულებს საქართველოს საიმიგრაციო პოლიტიკის შეცვლას იმგვარად, რომ გართულდეს უცხოელთა შემოსვლა საქართველოში. როგორც წინა თავში აღვნიშნეთ, ასოცირების ხელშეკრულება საქართველოს მხოლოდ უკანონო მიგრაციასთან ბრძოლასა და კანონმდებლობის მოწესრიგებას ავალდებულებს. იგი არ იძლევა კონკრეტულ მითითებებს და არ ადგენს ზუსტ ვალდებულებებს, თუ როგორ უნდა მიიღწეს ეს მიზნები. შესაბამისად, იგი არ აკისრებს საქართველოს სავიზო რეჟიმის გამკაცრების ვალდებულებას. აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილებების მიღება მთლიანად საქართველოს პრეროგატივაა.

2015 წელს საქართველოს კანონში, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, შესული ცვლილებების თანახმად, საქართველოში უვიზოდ შემოსვლის და 1 წლით ყოფნის უფლება 94 ქვეყნის

---

[26] *მანამდე უცხოელთა უფლებები რეგულირებული იყო ამავე დასახელების მქონე საქართველოს კანონით: „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ (2005 წ.) და საქართველოს კანონით „საქართველოში უცხოელთა დროებითი შემოსვლის, ყოფნისა და გასვლის შესახებ“ (1993 წ.).*

[27] *იქვე.*

[28] *იხ. იუსტიციის მინისტრის თეა წულუკიანის ინტერვიუ http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=4685 [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

მოქალაქეს მიენიჭა.[29] აღნიშნული ცვლილება დადებითად უნდა შეფასდეს. საქართველო არ დგას სავიზო პოლიტიკის გამკაცრების აუცილებლობის წინაშე. ამ ეტაპზე, მნიშვნელოვანია საქართველომ სრულად გამოიყენოს მიგრაციის დადებითი ეფექტები და არ დააწესოს ხელოვნური ბარიერები, რომელიც გაართულებს უცხოელთა საქართველოში შემოსვლას.

ამრიგად, ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველოს არ აქვს საიმიგრაციო პოლიტიკის გამკაცრების ვალდებულება. ამის საპირისპიროდ, ვიზა-ლიბერალიზაციის პირობებში კიდევ უფრო მეტად გაიზარდა მიგრაციის მაჩვენებელი, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში მხარეთა ერთ-ერთი მიზანი მიგრაციის ხელშეწყობა და მისი დადებითი მხარეებით სარგებლობაა.

5. 2. სახელმწიფოს მიერ ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში აღებული ვალდებულებები და ვიზა-ლიბერალიზაციის შედეგები

2012 წლის ივნისში საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დაიწყო მოლაპარაკებები სავიზო რეჟიმის გამარტივებასთან დაკავშირებით. 2013 წლის თებერვალში საქართველოს ხელისუფლებას გადაეცა სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავდა ოთხ ბლოკს.[30] საქართველო ეტაპობრივად ასრულებდა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს, რამაც ლოგიკური შედეგი - სავიზო რეჟიმის გამარტივება - გამოიღო.

ქვემოთ ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში საქართველოს მიერ ნაკისრ ვალდებულებებსა და ვიზა-ლიბერალიზაციის შემდგომ პერიოდს განვიხილავთ.

---

[29] *„უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე იხ. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2841058?publication=0 [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

[30] *EU-Georgia Visa Dialogue, Action Plan on Visa Liberalisation 2013, იხ. http://migration.commission.ge/files/vlap-eng.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

5. 2. 1. ვიზა-ლიბერალიზაციის ფარგლებში საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებები

როგორც აღინიშნა, ვიზა-ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა ოთხი ბლოკისგან შედგებოდა: დოკუმენტების უსაფრთხოება და ბიომეტრული პასპორტები (1), საზღვრისა და მიგრაციის პროცესების მართვა, თავშესაფრის პოლიტიკა (2), საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება (3), საგარეო საქმეთა ურთიერთობები და ადამიანის უფლებები (4). თითოეული ბლოკი შედგებოდა ორი ფაზისგან. პირველი ფაზა მოიცავდა საკანონმდებლო და პოლიტიკური ჩარჩოს რეფორმირებას, ხოლო მეორე - აღნიშნული რეფორმის აღსრულებას. ოთხივე ბლოკი აერთიანებდა 65 მოთხოვნას, რომელთა შესრულებაც სავალდებულო იყო სავიზო რეჟიმის გამარტივებისთვის.

დოკუმენტების უსაფრთხოება და ბიომეტრული პასპორტების დანერგვა

სამოქმედო გეგმის თანახმად, აუცილებელი იყო საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია, რაც მოქალაქეთა რეგისტრაციის ერთობლიობას უზრუნველყოფდა. ამასთანავე, ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა იყო პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მაღალი სტანდარტის დაწესება, რაც გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო მოქალაქეთა ელექტრონულ ბაზაში რეგისტრაციის დროს.

საკანონდებლო ჩარჩოს კონსოლიდაცია უნდა მომხდარიყო ბიომეტრული პასპორტების დანერგვის მიზნითაც. მკაფიოდ უნდა დაწესებულიყო ვადა, რომელშიც ბიომეტრული პასპორტები სრულად იქნებოდა გამოყენებული. ამასთანავე, გამოშვებული პასპორტები ICAO სტანდარტების[31] შესაბამისი უნდა ყოფილიყო და ჩაენაცვლებინა სხვა პასპორტები, რომლებიც აღნიშნულ სტანდარტს ვერ აკმაყოფილებდა.

საზღვრისა და მიგრაციის პროცესების მართვა, თავშესაფრის პოლიტიკა

საზღვრის მართვასთან დაკავშირებით, ევროკავშირის მთავარი მოთხოვნა საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია იყო, რათა იგი ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი გამხდარიყო. ამასთანავე, სახელმწიფოს უნდა მიეღო ეროვნული ინტეგრირებული საზღვრის მართვის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რაც საქართველოს მთავრობამ

[31] *სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემოშავებული სტანდარტები*

2014 წელს განახორციელა. მიღებული სტრატეგიის მიზანია ქვეყნის სასაზღვრო უსაფრთხოების დაცვის გაუმჯობესება, ქვეყანასა და რეგიონში მშვიდობისა და სტაბილურობის განმტკიცება, აგრეთვე, ევროკავშირში ინტეგრაციისა და ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსში გაწევრიანება.[32]

მიგრაციის პროცესების მართვასთან დაკავშირებით, მთავარი მოთხოვნა კანონმდებლობის მოწესრიგება და უკანონო მიგრაციის წინააღმდეგ ერთობლივი ბრძოლა იყო. აგრეთვე, სამოქმედო გეგმის თანახმად, საქართველოს უნდა გაეტარებინა რეფორმები ლეგალური მიგრაციის სფეროში, მათ შორის, უცხოელების ინტეგრაციისა და საქართველოს მოქალაქეთა რეინტეგრაციის მხარდამჭერი ღონისძიებები. ამასთანავე, უნდა შექმნილიყო მიგრაციის მართვის სამოქმედო გეგმა და მიგრაციული ნაკადების მონიტორინგის მექანიზმები.

ვიზა-ლიბერალიზაციის პროცესისთვის მნიშვნელოვანი იყო თავშესაფრის პოლიტიკის დახვეწა, კერძოდ, ევროკავშირის სამართლისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია.

საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება

საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვისთვის, სახელმწიფოს ვალდებულება იყო ორგანიზებული დანაშაულის, ტერორიზმისა და კორუფციის პრევენცია და მათ წინააღმდეგ ბრძოლა. ამ მიზნის მისაღწევად, სამოქმედო გეგმის თანახმად, სახელმწიფოს უნდა განეხორციელებინა საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს კონსოლიდაცია, შეემუშავებინა სამოქმედო გეგმა და გაეტარებინა სპეციალური ღონისძიებები. აგრეთვე, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისთვის გაეძლიერებინა სასამართლოსა და საგამოძიებო ორგანოების თანამშრომლობა.

საგარეო ურთიერთობები და ადამიანის უფლებები

მეოთხე ბლოკში გათვალისწინებული მთავარი მოთხოვნა იყო სახელმწიფოს მიერ თავისუფალი მიმოსვლის უფლების უზრუნველყოფა უცხოელთათვის და მოქალაქეობის არმქონე პირებისთვის. ამ მიზნით, საქართველო ვალდებულია

[32]*საქართველოს მთავრობის დადგენილება N226 საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის მართვის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, იხ. http://migration.commission.ge/files/ibm_strategy_geo.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

გაატაროს სპეციალური ღონისძიებები, რათა საქართველოს ტერიტორიაზე უსამართლოდ არ შეიზღუდოს უცხოელთა ან მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებები.

სახელმწიფომ არ უნდა შეზღუდოს პირი დისკრიმინაციული მოტივებით, კერძოდ, განსხვავებულად არ მოეპყროს პირებს რასის, კანის ფერის, ეთნოსის, სოციალური კუთვნილების, ჯანმრთელობის, (მათ შორის, HIVAIDS), ენის, რელიგიური, რწმენის, ან პოლიტიკური შეხედულებების, უმცირესობის, საკუთრების, დაბადების ადგილის, ასაკისა და სექსუალური ორიენტაციის ნიშნით. აღნიშნული მიზნების განსახორციელებლად, საქართველომ მიიღო „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონი“ (ე.წ. ანტიდისკრიმინაციული კანონი).

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს საქართველო ეტაპობრივად ასრულებდა, რომლის საბოლოო შედეგიც სავიზო რეჟიმის გამარტივება იყო.

5. 2. 2. ვიზა-ლიბერალიზაციის შემდგომი პერიოდი

სავიზო რეჟიმის გამარტივების შემდეგ, ევროკომისია პერიოდულად აქვეყნებს ანგარიშს, სადაც წარმოდგენილია ის ძირითადი პრობლემები და გამოწვევები, რომელთა წინაშეც დგას სახელმწიფო.

2017 წლის ანგარიშში[33] ევროკომისიამ დადებითად შეაფასა მიგრაციის კომისიის მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმის აღსრულების პროცესი. ანგარიშში ასევე მითითებულია იმ რეგულაციების პოპულარიზაციის აუცილებლობაზე, რომლებიც მოქმედებს ვიზა-ლიბერალიზაციის შემდეგ.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა საქართველოსთვის, ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლაა. ანგარიშის თანახმად, ევროკავშირის არაწევრი მოქალაქეებიდან, ორგანიზებულ დანაშაულში ერთ-ერთი ყველაზე ჩართული მხარეები საქართველოს მოქალაქეები არიან.

[33] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, First Report under the Visa Suspension Mechanism, 2017 ob. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

ამ პრობლემაზე საგანგებოდ არის მითითებული როგორც 2017, ისე 2018 წლის ანგარიშებში.[34] უდავოა, რომ სახელმწიფომ უნდა განაგრძოს ეფექტიანი ღონისძიებების გატარება ორგანიზებული დანაშაულის თავიდან ასარიდებლად. კიდევ ერთი გამოწვევა, რომელიც საქართველოს წინაშე დგას, თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვის შემცირებაა. 2017 წელთან შედარებით, 2018 წელს თითქმის გაორმაგდა თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი. ამასთან ერთად, 2016-2017 წლებთან შედარებით, საქართველოს მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის ტერიტორიაზე უკანონოდ დარჩენის რიცხვიც გაიზარდა.

ვიზა-ლიბერალიზაცია მნიშვნელოვანი პროცესია, რომელიც ხელს უწყობს საქართველოს დაახლოებას ევროპულ ოჯახთან. ზემოთ ჩამოთვლილმა პრობ-ლემებმა კი, ამ პროცესს შეიძლება საფრთხე შეუქმნას. ამის თავიდან ასა-ცილებლად, აუცილებელია, სახელმწიფომ შეინარჩუნოს არსებული მდგო-მარეობა, გაითვალისწინოს ევროკომისიის რეკომენდაციები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პრობლემების გადასაჭრელად.

[34] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Second Report under the Visa Suspension Mechanism, 2018 იხ. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf [უკანასკნელად ნანახია 10.05.2019].*

რეკომენდაციები

საქართველოს პარლამენტს:

- განახორციელოს საკანონმდებლო ცვლილებები „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლში და გამიჯნოს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინსიტროსა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციები;
- განახორციელოს საკანონმდებლო ცვლილებები და საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის გადაწყვეტილების გასაჩივრების ათდღიანი ვადა ერთ თვემდე გაზარდოს;

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს:

- დაიცვას თანასწორობის პრინციპი უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე ვიზის გაცემის საკითხის გადაწყვეტისას და არ შეზღუდოს მათი უფლებები უსაფუძვლოდ, დისკრიმინაციული ნიშნით;
- გაზარდოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის ვიზის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის სტანდარტი;
- გამოიკვლიოს საქმისთვის მნიშვნელოვანი ყველა გარემოება უცხოელზე ვიზის გაცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში და ვიზის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილება მხოლოდ უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნაზე არ დააფუძნოს;
- გაუხანგრძლივოს უცხოელებს ვიზის მოქმედების ვადა 40 დღემდე, როდესაც უცხოელის განცხადება ბინადრობის ნებართვის მიღების თაობაზე ხარვეზიანად მიიჩნევა საქართველოში ლეგალურად ყოფნის საკმარისი დღეების არარსებობის გამო.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს:

- დაიცვას თანასწორობის პრინციპი უცხოელებზე საქართველოში შემოსვლის ნებართვის გაცემის საკითხის გადაწყვეტისას და არ შეზღუდოს მათი უფლებები უსაფუძვლოდ, დისკრიმინაციული ნიშნით;

- დაასაბუთოს, კონკრეტულად რომელ კანონს ეყრდნობა საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის გადაწყვეტილების მიღებისას, თუ აღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებულია „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის საფუძვლით. აგრეთვე, გაატაროს ყველა შესაძლო ღონისძიება მე-11 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის თვითკმარ ნორმად გამოყენების პრაქტიკის შესაცვლელად.

- გაატაროს სპეციალური ღონისძიებები ევროკავშირის ტერიტორიაზე საქართველოს მოქალაქეების მიერ ორგანიზებულ დანაშაულში ჩართვის პრევენციისთვის;

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს:

- დაიცვას თანასწორობის პრინციპი ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არ შეზღუდოს უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა უფლებები უკანონოდ, დისკრიმინაციული ნიშნით;

- გაზარდოს ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის სტანდარტი;

- გამოიკვლიოს საქმისთვის მნიშვნელოვანი ყველა გარემოება უცხოელზე ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში და ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის გადაწყვეტილება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფით დასკვნაზე არ დააფუძნოს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს:

- დეტალურად შეისწავლოს უცხოელი განმცხადებლის საქმე და მხოლოდ იმ შემთხვევაში გასცეს უარყოფითი დასკვნა, თუ არსებობს რეალური მტკიცებულებები, რომელთა მიხედვითაც პირის საქართველოში შემოსვლა საფრთხეს შეუქმნის საჯარო უსაფრთხოებასა და სახელმწიფო ინტერესებს.

საერთო სასამართლოებს:

- დეტალურად შეისწავლოს უცხოელთათვის საქართველოში შემოსვლაზე უარის, აგრეთვე ვიზისა და ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის საფუძვლიანობა და გამოარკვიოს, საქმეში დისკრიმინაციული მოპყრობის ნიშნები ხომ არ იკვეთება;
- შეისწავლოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნის საფუძვლიანობა;
- მესამე პირად ჩართოს საგანმანათლებლო დაწესებულებები სასწავლო ბინადრობის ნებართვის მოქმედების გახანგრძლივებაზე უარის თქმის საქმეებში.

საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს:

- ხელი შეუწყოს განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესს, კერძოდ, გაატაროს სპეციალური ღონისძიებები, რომლებიც აამაღლებს საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების ცნობადობას.
- ხელი შეუწყოს საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს საქმიანობაში და უზრუნველყოს მათი თავისუფალი განვითარების შესაძლებლობა;
- იზრუნოს უცხოელი სტუდენტების ცნობიერების ამაღლებაზე, სრულყოფილი ინფორმაცია მიაწოდოს მათ საკუთარი უფლებებისა და მათი დაცვის სამართლებრივი მექანიზმების შესახებ (განსაკუთრებით, ბინადრობის ნებართვის მიღებისა და მისი მოქმედების გახანგრძლივების საკითხებზე).

დანართი N1

საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს შენიშვნები და GDI-ს პასუხები მათზე

1) „აგრეთვე, სხვადასხვა უწყებებიდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, წარმოჩენილია სახელმწიფოს შესაძლო დისკრიმინაციული პოლიტიკა აზიიდან და აფრიკიდან მიგრირებული სტუდენტების მიმართ.“

სამინისტროს პოზიციით, კვლევის შედეგად არ ვლინდება სახელმწიფოს დისკრიმინაციული პოლიტიკა, შესაბამისად ვფიქრობთ კვლევის ავტორების სუბიექტური მოსაზრებაა და არა ფაქტებზე დაფუძნებული დასკვნა.

<u>პასუხი:</u> ეს არის ავტორის შეფასება, რომელიც ეყრდნობა კვლევაში გაანალიზებულ სტატისტიკას, ამავდროულად წინადადება არ წერია მტკიცებით ფორმაში, არამედ წარმოაჩენს მხოლოდ ვარაუდს.

2) კვლევის შედეგებზე სრული შთაბეჭდილების შესაქმნელად, სამინისტროსთვის მნიშვნელოვანია იცოდეს კონკრეტულ რომელ უნივერსიტეტებთან შედგა შეხვედრები (მონაწილეების მითითებით) და კვლევის რა ინსტრუმენტები იქნა გამოყენებული.

<u>პასუხი:</u> უნივერსიტეტების ჩამონათვალი დაკონკრეტდა.

3) „განათლების ინტერნაციონალიზაციის პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზი უცხო ქვეყნებში სასწავლო მიზნით მიგრირებულ საქართველოს მოქალაქეებსა და საქართველოში უცხოელ სტუდენტებს შორის არსებული დისბალანსია. ბოლო წლების მონაცემებით, საქართველოში უცხოელი სტუდენტების რაოდენობა საქართველოდან გასულ სტუდენტებზე დაახლოებით 15-ჯერ მეტია.“

სამინისტროს პოზიციით, ეს არ შეიძლება ჩაითვალოს ცუდ მაჩვენებელად. საქართველოს უმაღლესი სასწავლო დაწესებულებები ორიენტირებული არიან ერთ სემესტრიან გაცვლით და ერთობლივ პროგრამებზე. ამასთან ის რომ უფრო მეტი უცხოელი შემოდის საქართველოში ნიშნავს უმაღლესი სასწავლო დაწესებულებების მზაობას ინგლისურენოვანი პროგრამების არსებობის და ხარისხიანად

განხორციელებასთან დაკავშირებით. ამასთან გაურკვეველია საიდან აიღეთ სტატისტიკა საქართველოდან სწავლის მიზნით უცხოეთში წასული პირების შესახებ. ასეთი მონაცემის შეგროვება არ ხდება არცერთი სახელმწიფო სტრუქტურის მიერ.

<u>პასუხი:</u> აქცენტი გაკეთებული არის მხოლოდ იმაზე, რომ უკეთესი იქნება თუ განათლების სფეროში მეტი გაკეთდება ქართველი სტუდენტების ხელშეწყობისთვის. ხოლო ის ფაქტი, რომ ბევრი უცხოელი სტუდენტი ჩამოდის, პირიქით, დადებითად არის შეფასებული. რაც შეეხება სტატისტიკის წყაროს, დავეყრდენით საქსტატის მიერ გამოქვეყნებულ სტატისტიკას „სტუდენტთა გაგზავნა საზღვარგარეთ და უცხოელ სტუდენტთა რიცხოვნობა.“

4) „აღსანიშნავია, რომ მაგისტრატურაზე სწავლისის ხანგრძლივობა ერთ წლამდე, ხოლო ბაკალავრზე - სამ წლამდე შემცირდება. ეს ცვლილება დადებითად აისახება უცხოელი სტუდენტების საქართველოში შემოსვლის მაჩვენებელზეც.“

სამინისტროს პოზიციით, „უმაღლესი განათლების შესახებ“ კანონში შესულია ცვლილება მე-7 მუხლის „პ[14]“ პუნქტი - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის წარდგინებით სამინისტრო მუშაობს ბაკალავრიატის საგანმანათლებლო პროგრამისა (მოიცავს არანაკლებ 180 კრედიტს) და მაგისტრატურის საგანმანათლებლო პროგრამის (მოიცავს არანაკლებ 60 კრედიტს) შემუშავების წესის მიღებაზე.

<u>პასუხი:</u> კვლევის განხორციელების პერიოდში კანონმდებლობაში ცვლილება არ განხორციელებულა, შესაბამისად შეფასდა მხოლოდ ინიციატივა.

5) „აღნიშნული დასკვნის საფუძველზე ცენტრს განათლების აღიარების ან განათლების აღიარებაზე უარის თქმის გადაწყვეტილება გამოაქვს. ცენტრის მიერ გაცემული აღიარების დოკუმენტის საფუძველზე, შესაბამისი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რიცხავს უცხო ქვეყნის საგანმანათლებლო დოკუმენტის მქონე აბიტურიენტის ან სტუდენტის საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში“

სამინისტროს პოზიციით „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 52-ე მუხლის მე-3 პუნქტის და 521 მუხლის მე-7 პუნქტის შესაბამისად უცხო ქვეყნის მოქალაქეების საქართველოს ავტორიზებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო

დაწესებულებებში სწავლის გაგრძელების წესი რეგულირდება მინისტრის 2011 წლის 29 დეკემბრის №224/ნ ბრძანებით. შესაბამისად უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს სწავლის უფლებას ენიჭებათ სამინისტროს ბრძანების საფუძველზე.

<u>პასუხი:</u> ეს ბრძანება ადგენს ზოგად კრიტერიუმებს და ჩარიცხვის პროცედურებს (მაგალითად: გამოცდის ჩაბარება, წარსადგენი დოკუმენტები და ა.შ). კვლევაში მითითებულია, რომ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება გადაწყვეტილებას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით იღებს, რაშიც სწორედ აღნიშნული ბრძანებით გაწერილი რეგულაციები იგულისხმება.

6) სამინისტროს პოზიციით 2017 და 2018 წლებში საქართველოს უსდ-ებში ბაკალავრიატში და ერთსაფეხურიან სამედიცინო პროგრამებზე (5 და 6 წლიანი პროგრამები, რომლის დასრულების შემდეგ მინიჭებული კვალიფიკაცია უთანაბრდება მაგისტრის კვალიფიკაციას, თუმცა ეს არ ნიშნავს რომ სწავლა 2 წლიანია) სწავლის უფლება მიენიჭა დაახლოებით 10 500-მდე უცხოელს, ხოლო მაგისტრატურაში 480-მდე უცხოელეს. ამდენად არარეალურია მაგისტრატურაზე უცხოელი სტუდენტების 3,5-ჯერ გაზრდილი მაჩვენებელი.

<u>პასუხი:</u> მონაცემები გასწორდა.

7) რეკომენდაცია საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულ-ტურისა და სპორტის სამინისტროს მისამართით: „იზრუნოს უცხოელი სტუდენტების ცნობიერების ამაღლებაზე, სრულყოფილი ინფორმაცია მიაწოდოს მათ საკუთარი უფლებებისა და მათი დაცვის სამართლებრივი მექანიზმების შესახებ (განსაკუთრებით, ბინადრობის ნებართვის მიღებისა და მისი მოქმედების გახანგრძლივების საკითხებზე).“

სამინისტროს პოზიციით, ეს საკითხი განეკუთვნება სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს კომპეტენციას.

<u>პასუხი:</u> მიგრაციის კომისიის სამოქმედო გეგმაში მსგავსი აქტივობის განხორციელებაზე (შეხვედრების ჩატარება ცნობიერების ამაღლების მიზნით) პასუხისმგებელია განათლების მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, სწორედ ამიტომ გაკეთდა ეს რეკომენდაცია მათი მისამართით.