



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Миграция В Повестках Дня / Программах Политических Фракций И Политических Партий В Парламенте Грузии, 2011 Г.

Натия Челидзе

Пояснительная записка 2012/109

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Введение

Миграционное регулирование и управление стали важной частью международных обязательств, принятых на себя Грузией, однако обсуждение правовой основы миграционных процессов было отражено только в международных договорах и внешнеполитических документах Грузии. Миграционные вопросы слабо освещены в повестках дня политических партий.

Данный анализ охватывает предвыборные программы политических партий и политические платформы парламентских фракций, активно действующих в Грузии. Программы партий не очень отличались друг от друга в вопросах международных отношений. Республиканская партия первой подчеркнула необходимость регулирования миграции и легализации трудовой миграции в своей партийной программе в преддверии парламентских выборов 2008 года. Сотрудничество между ЕС и Грузией трансформируется в партнерские отношения нового типа. Параллельно с этим возникают контроль миграционных процессов, меры по легализации миграции и укрепление связей с диаспорами как некоторые из приоритетов в деятельности правящей партии и оппозиционных объединений. Приоритеты были так лаконично сформулированы в программах фракций, представленных сегодня в парламенте Грузии, что это не дает возможности детально обсудить миграционные вопросы. Однако каждая из этих программ в качестве основного приоритета оговаривает социально-экономическое сотрудничество с соседними странами и защиту прав граждан. Парламент последнего созыва одобрил законодательные поправки, которые регулируют правила выезда и въезда в Грузию для грузинских граждан, правовой статус иностранцев в Грузии, вопросы регистрации грузинских граждан и выдачи удостоверения личности иностранным гражданам, постоянно проживающим в Грузии, а также вопросы, связанные с паспортами граждан Грузии и получением разрешения на эмиграцию и т.д. Был также принят закон «О соотечественниках, проживающих за рубежом, и организациях диаспоры» (№5301, 2011 г.), он определяет государственную политику и принципы Грузии для соотечественников, проживающих за рубежом, и организаций диаспоры. Обсуждение упомянутых законопроектов проводилось без каких-либо дебатов в парламенте, поскольку принципы, предложенные в рамках этих законодательных инициатив, оказались приемлемыми для обеих сторон – правящей партии и оппозиции.

* * *

Прежде чем перейти к обзору программ политических партий Грузии, рассмотрим партийно-политическую систему¹ Грузии на протяжении последних двух десятилетий, то есть периода грузинской независимости.

Глядя на результаты парламентских выборов, проведенных после обретения Грузией независимости, мы видим, что много партий принимали участие в прошлых выборах, но лишь небольшое их число смогли преодолеть процентный барьер и получить соответствующее число мандатов. От выборов к выборам число политических партий стабильно росло². Политический блок «Круглый стол – Свободная Грузия» доминировал на первых выборах.

Второй этап (1992-2003 гг.) был более продолжительным. После возвращения Эдуарда Шеварднадзе к власти в Грузии произошла перестановка политических сил. В результате большинство политических партий, объединенных блоком «Круглый стол», почти исчезли с

¹ Политические партии и партийная система Грузии в период демократических преобразований. Научно-общественный журнал «Современная политика». <http://politscience.ge/index10.html>

² Согласно данным Министерства юстиции в Грузии сегодня зарегистрировано более 200 политических партий. Из них активно работают только около 10-15 партий, а остальные неизвестны грузинской общественности.

политической арены. Их сменили совсем другие политические партии, в том числе Союз граждан Грузии, Лейбористская партия, Союз демократического возрождения, Социалистическая партия и т.д. Только Национал-демократическая партия (из нее позднее была сформирована Народная партия), Республиканская партия, Традиционалисты и несколько других партий выжили из числа политических сил, существовавших до перестановки. В конце 1990х годов молодые правые политики откололись от Союза граждан Грузии и сформировали новую партию – Новые правые. Позднее, в 2002 году, молодые реформаторы, объединившиеся в Союз граждан, заложили основу создания двух новых партий: Объединенное национальное движение и Объединенные демократы. В 2001 году была создана Консервативная партия, которая вместе с несколькими другими оппозиционными партиями сформировали объединенную политическую оппозицию, так называемый Национальный Совет в 2007 году. В 2009 году была создана новая партия, «Свободные демократы», которая стала членом «Альянса за Грузию» вместе с тремя другими партиями (Новые правые, Республиканская партия Грузии и партия «Путь Грузии»)³. В феврале 2012 года была создана политическая коалиция «Грузинская мечта», которая в настоящее время включает четыре политических партии: Грузинская мечта – Демократическая Грузия, Республиканская партия Грузии, Свободные демократы и Национальный Форум⁴.

Революция роз 23 ноября 2003 года стала ясным выражением и последствием экономического, социального и политического кризиса в стране. Она вновь перестроила партийную систему Грузии. Ключевые партии (насчитывающие большое число членов) – Союз граждан Грузии и Союз возрождения Грузии – перестали существовать. Появилось Объединенное национальное движение в качестве доминирующей партии третьего этапа политической истории независимой Грузии (с 2003 года и по настоящий момент). В ходе досрочных парламентских выборов 2008 года объединенная оппозиция (Национальный Совет, Правые), которая объединила почти все активные политические группы (Новые правые, партия «Свобода», Движение за единую Грузию, Национальный Форум, Народная партия, партия «Путь Грузии», Консервативная партия, политическая партия «Чвен Твитон» («Мы сами»), политическая партия «Картули Даси» («Грузинская команда»), кроме Республиканской, Христианско-демократической и Лейбористской партий, бросила вызов Объединенному национальному движению Грузии.

В настоящее время следующие партии имеют места в парламенте Грузии: правящая партия – Объединенное национальное движение (имеющее большинство мандатов), а также Консервативная партия, Республиканская партия, Лейбористская партия, Новые правые, Христианско-демократическая партия, политическая партия «Чвен квинтон», политическая партия «Картули даси», Свободные демократы и Национально-демократическая партия, у каждой из которых 1-12 мандата. В соответствии с существующими политическими взглядами, были сформированы следующие парламентские фракции: «Объединенное национальное движение» и «Регионы Грузии», вместе составляющие парламентское большинство (85%). Что касается парламентского меньшинства, оно представлено фракциями – «Сильная Грузия», «Христианские демократы» и «Единство для справедливости».

Изучая приоритеты деятельности, запланированной этими политическими фракциями, можно подчеркнуть, что, несмотря на активное обсуждение необходимости разработки миграционной политики, которое было инициировано представителями правящей партии, вопросы миграционного регулирования оказываются вне сферы деятельности этих фракций.

³ 23 февраля 2009 года был создан «Альянс за Грузию», включающий Республиканскую партию, Правых и политическую команду Ираклия Аласания, который и возглавил Альянс. 9 апреля 2009 года к Альянсу присоединилась партия «Путь Грузии».

⁴ В ноябре 2006 года был создан политический союз «Национальный Форум».

- Только один пункт – «Интеграция в НАТО и европейские структуры» - наблюдается в списке основных приоритетов парламентской фракции «Регионы Грузии», причем в интерпретации членов партии он подразумевает все вопросы, связанные с поддержкой свободного перемещения людей.
- Чтобы помочь реформировать существующую социально-политическую систему в стране и установить более демократический политический режим, парламентская фракция «Единство для справедливости» внесла свои предложения. Они важны с точки зрения общенационального благосостояния и включают следующие вопросы: защита законных интересов беженцев и экономических мигрантов; социальная интеграция этнических меньшинств; государственная поддержка занятости; гарантии защиты трудовых прав граждан; восстановление национальных секторов экономики; защита национального рынка и прав потребителей; контроль миграционных процессов. Как мы видим, развитие механизмов миграционного управления определено как один из приоритетов для этой фракции.
- Вопросы регулирования перемещения иммигрантов или эмигрантов не были отмечены среди приоритетов, изложенных в политической платформе фракции «Христианские демократы». Однако, обсуждая этот вопрос со мной в ходе проведения данного исследования, члены фракции отметили, что Христианско-демократическая партия вырабатывает предвыборную программу для предстоящих парламентских выборов этой осенью, и эта программа обязательно будет отражать отношение партии к выработке политики в области трудовой миграции и иммиграции.
- Что касается основных направлений деятельности фракции «Сильная Грузия», документ находится в процессе разработки; нет ни единого следа этого документа на вебсайте фракции.
- Политической платформы нет также на вебсайте фракции «Объединенное национальное движение»; поэтому основные направления ее деятельности будут рассмотрены в ходе анализа партийной программы.

Основная функция политических партий – объединять граждан вокруг каких-то идей, концепций и программ, которые затем будут воплощены в жизнь, как только партия придет к власти. Согласно выводам, сделанным в рамках проекта «Анализ социально-экономических программ политических партий», который выполнялся Центром стратегических исследований и развития Грузии при финансовой поддержке Фонда Фридриха Эберта, ни одна из политических партий в Грузии не выработала какой-либо социально-экономической программы. Как выявил Центр, многие партии зафиксировали подобные программы только как свои устные намерения. Некоторые из партий имеют такие программы только в своих лозунгах; они не намерены идти дальше этого. Только небольшое число политических партий разработали программу относительно политических вопросов и внешней политики страны⁵.

Лейбористская партия приняла обязательство в разделе по внешней политике⁶ ее президентской программы, согласно которому после прихода партии к власти Грузия активно продолжит шаги, направленные на интеграцию в НАТО и ЕС. В то же время партия планирует следующее: улучшить отношения с Россией и восстановить экономические, транспортные и другие связи с ней; упростить визовый режим с соседними странами; устранить нелегальное привлечение рабочей силы из иностранных государств в Грузию. Платформа Лейбористской

⁵ Центр стратегических исследований и развития Грузии, Анализ социально-экономических программ политических партий. Тбилиси, 2010.

http://www.csrddg.ge/index.php?module=multi&page=detals&multi_id=1&id=275

⁶ <http://www.labour.ge/geo/party/programs.html> Предвыборная программа Лейбористской партии.

партии подчеркивает, что каждый грузин, уезжающий за рубеж, а также собственность его/ее семьи, оставшаяся в стране, станут серьезной проблемой для страны.

Как мы видим, Лейбористская партия – одно из немногих исключений, подчеркивающих необходимость выработки и ужесточения иммиграционной политики Грузии. Лейбористы также выступили против Соглашения о реадмиссии; партия призвала лидеров стран-членов Евросоюза не спешить с Соглашением, которое предусматривает депортацию нелегальных мигрантов, проживающих в странах ЕС⁷. В то же время Лейбористская партия приветствует введение упрощенного визового режима с ЕС.

Программа партии «Путь Грузии» называет в качестве приоритета укрепление взаимодействий с грузинскими диаспорами⁸.

Перед парламентскими выборами 2008 года Республиканская партия представила основные направления предвыборной программы в нескольких сферах⁹. Приняв во внимание проблемы и уровень бедности, с которыми столкнулось население Грузии, партия выработала 30 законодательных инициатив, касающихся фундаментальных изменений внутри организации государства, экономики, образования и культуры, здравоохранения и социальной защиты. Ее законодательные инициативы в числе прочего включают разработку закона о трудовой миграции. Законопроект рассматривает следующие вопросы: регулирование учета граждан, приезжающих из-за рубежа и уезжающих из Грузии; подписание двусторонних межгосударственных соглашений в сфере занятости и выдачи рабочих виз; заключение вопроса о трудоустройстве иностранных трудовых мигрантов, проживающих в Грузии, в правовые рамки; защита интересов трудовых мигрантов из Грузии, проживающих за рубежом.

Программные направления Национального совета предполагают определение новой политики соседства. Совет подтверждает, что нынешняя европейская политика соседства¹⁰ полностью соответствует стремлению Грузии к развитию и интеграции в ЕС, однако он негативно оценивает механизм реализации. Ускоренное выполнение рекомендаций ЕС и необратимый процесс интеграции в ЕС являются одним из краеугольных камней новой политики соседства¹¹, представленной Национальным советом.

Партии «Свободные демократы» и «Новые правые» называют вступление в НАТО и укрепление добрососедских отношений с соседними государствами в качестве внешнеполитического приоритета.

Наряду с другими социальными мерами, Христианско-демократическая партия¹² подчеркивает необходимость поддержать развитие аграрного сектора и трудоустройство значительной доли населения в сельском хозяйстве. Как считает партия, это поможет убедить местных жителей остаться в регионах и сельских районах и, таким образом, будет способствовать улучшению демографической ситуации и регулированию внутренней миграции.

⁷ <http://www.novisa.ge/novisa/?m=201103&lang=ka> Лейбористы против Соглашения о реадмиссии. 01.03.2011.

⁸ www.thewayofgeorgia.org программные приоритеты партии «Путь Грузии».

⁹ http://republicans.ge/javascript/scrubite_editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/saarchevno_programa_2008_21maisi.pdf Республиканская партия Грузии «Предвыборное заявление и основные направления программы».

¹⁰ Политика соседства ЕС опирается на такие основные действия, как создание возможностей легальной миграции и свободного передвижения рабочей силы.

¹¹ <http://erovnulisabcho.ge/?p=12878> Программа Консервативной партии «Новая политика соседства».

¹² <http://cdm.ge/ge/mission.html> Основная миссия движения Христианских демократов.

Что касается программ правящих партий в течение последних двух десятилетий, к сожалению, мы не смогли найти программ партий «Круглый стол» и «Союз граждан Грузии», даже если они существовали в период доминирования партии. В то же время мы можем отметить, что управление миграционными процессами не было приоритетом в их деятельности.

Политическая платформа правящей партии «Объединенное национальное движение»¹³ слабо затрагивает регулирование миграции, если принимать во внимание действия, предпринятые центральными властями в этом отношении с 2006 года, и достижения с точки зрения международных отношений с соседними странами. Усилия правительства в области регулирования движения грузинского населения через границы страны подкреплялись планом действий в рамках международного сотрудничества с Европейским союзом.

План действий ЕС-Грузия в рамках Европейской политики соседства определил ряд мер, включая в том числе следующие вопросы: продолжение работы над проектом государственной стратегии по миграции и убежищу, принимая во внимание новые вызовы, с которыми страна сталкивается в настоящее время; создание электронной базы данных тех, кто вернулся в страну по соглашениям о реадмиссии, и потенциальных мигрантов, а также улучшение информационной базы об организациях грузинской диаспоры в зарубежных странах и грузинских гражданах, проживающих за рубежом; пограничный контроль и контроль нелегальной миграции; усовершенствование координации между соответствующими национальными ведомствами, занимающимися вопросами миграции; обмен информацией и запланированное сотрудничество по вопросам транзитной миграции; поддержка тренингов по миграции и убежищу и повышение квалификации персонала соответствующих ведомств и т.д.

Работа по стратегическому документу и соответствующему плану действий по миграции будет завершена в 2012 году.

Несомненным достижением властей страны является заключение соглашений о реадмиссии и установление упрощенного визового режима между Грузией и ЕС. Начало диалога об упрощении циклической миграции и либерализации перемещения в страны ЕС стало важным шагом в отношениях Грузии и ЕС. Кроме того, Грузия была активно вовлечена в оказание помощи в возвращении и реинтеграции соотечественников. Идет реализация программ социально-экономической и культурной реинтеграции при финансовой поддержке организаций-доноров. Чтобы обеспечить экономические стимулы и привлечь иностранные инвестиции в страну, власти Грузии также предпринимают усилия для установления более тесных связей с грузинскими диаспорами путем организации деловых конференций и экономических форумов.

Документ правительства Грузии по основным данным и направлениям на 2010-2013 гг. обозначает несколько приоритетов. Большое значение в рамках этих приоритетов придается разработке и осуществлению общей государственной политики в области миграции¹⁴. Они направлены на укрепление ресурсов легальной трудовой миграции и регулирование миграционного учета.

Из сказанного выше можно заключить, что направления программы и лозунги политических партий относительно международных отношений очень схожи. Что касается регулирования миграции, оппозиционные политические партии обвиняют правящую партию в институциональной слабости и непоследовательности. Миграционные вопросы еще не стали

¹³ Политическая платформа фракции Объединенное национальное движение содержит следующий параграф: «Интеграция Грузии в НАТО и европейские структуры, содействие процессу интеграции и развитию соответствующей законодательной базы для этой цели». Отдел общественной информации Организационного департамента Парламента Грузии.

¹⁴ Документ об основных данных и направлениях правительства Грузии в 2010-2013 гг. 2010. <http://www.parliament.ge/files/budget-off/bdd-20010-2013.pdf>

темой дебатов в парламенте. В еженедельном телешоу «Европейский выбор» (посвятившее несколько программ миграционным вопросам) и радиопередаче «Пути миграции»¹⁵ (в эфире два раза в неделю), выходящих на регулярной основе, политики, эксперты, ученые и представители неправительственных организаций обсуждают различные аспекты миграционной проблематики.

Мы полагаем, что широкая общественность Грузии должна проявить живой интерес к программам и концепциям политических партий Грузии. В результате избиратели должны проголосовать на выборах за ту или иную партию, исходя из партийной программы и опыта.

¹⁵ <http://www.radio1.ge/Show.aspx?Show=36> Радиопередача «Пути миграции».

Библиография

European Commission, Partnership and Cooperation Agreement (PCA).

Georgia's Progress Report on Implementation of the ENP Action Plan 2007-2011. http://eu-integration.gov.ge/index.php?que=eng/official_documents

<http://cdm.ge/ge/mission.html> Основная миссия Христианско-демократического движения.

<http://erovnulisabcho.ge/?p=12878> Программа Консервативной партии «Новая политика соседства».

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:205:0003:0038:EN:PDF>

http://republicans.ge/javascript/scrubite_editors/xinha/plugins/ExtendedFileManager/files/document/saarchevno_programa_2008_21maisi.pdf Республиканская партия Грузии «Предвыборное заявление и основные направления программы».

<http://www.labour.ge/geo/party/programs.html> Предвыборная программа Лейбористской партии.

<http://www.novisa.ge/novisa/?m=201103&lang=ka> Лейбористы против Соглашения о радмиссии. 01.03.2011.

Implementation Plan of the European Neighborhood Policy EU-Georgia Action Plan (ENP AP) 2011, 2010, 2009, 2008, 2007. http://eu-integration.gov.ge/index.php?que=eng/official_documents

Joint Declaration on a Mobility Partnership between Georgia and the European Union, XI, 2009 <http://eu-integration.gov.ge/uploads/docs/Georgia-EUJointdeclaration.doc>

Migration Management Review in Georgia. ИОМ. Evaluation Mission Report. 2008.

www.thewayofgeorgia.org Программные приоритеты партии «Путь Грузии».

Вестник научных исследований: Миграция -1, -2, -3, -4. Центр миграционных исследований ТГУ. Тбилиси, 2007, 2008, 2009, 2010.

Внешнеполитическая стратегия Грузии в 2006-2009 гг.

http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=35

Внешнеполитическая стратегия Грузии в 2009-2012 гг.

http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=562

Документ об основных данных и направлениях правительства Грузии в 2010-2013 гг. 2010. <http://www.parliament.ge/files/budget-off/bdd-20010-2013.pdf>

Исследование: Упрощение визовых режимов и реадмиссия: перспективы безвизового режима. Европейская инициатива – Либеральная академия Тбилиси, фонд «Открытое общество - Грузия». Тбилиси, 2011.

Политические партии и партийная система Грузии в период демократических преобразований. Научно-общественный журнал «Современная политика». <http://politscience.ge/index10.html>

Решение правительства Грузии №314 от 13.10.2010 о создании Правительственной комиссии по миграционным вопросам и принятии ее устава.

Трудовой рынок и реинтеграции вернувшихся мигрантов. Отчет об исследовании в рамках проекта «Консолидация деятельности по реинтеграции в Грузии». Датский совет по беженцам. Центр миграционных исследований Тбилисского государственного университета, 2011

Тухашвили М. Нужно разработать миграционную концепцию. Журнал «Социальная экономика», 2006, №3.

Центр стратегических исследований и развития Грузии, Анализ социально-экономических программ политических партий. Тбилиси, 2010.

http://www.csrdg.ge/index.php?module=multi&page=detals&multi_id=1&id=275.