



კონფლიქტით დაზარალებული
ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების
ქონებრივი რესტიტუციის და
მოქალაქეობის დაბრუნების
პროცესის სამართლებრივი ანალიზი

2022

კონფლიქტით დაზარალებული ეთნიკურად ოსი
მოქალაქეების ქონებრივი რესტიტუციის და
მოქალაქეობის დაბრუნების პროცესის
სამართლებრივი ანალიზი



ანგარიში მომზადებულია ადამიანის უფლებათა ცენტრის მიერ

ანგარიშზე მუშაობდნენ: ზურაბ ბენდიანიშვილი, ალექსი მერეაშვილი, უჩა ნანუაშვილი, მალხაზ სალდაძე, რუსუდან ფუხაშვილი, ნონა ქერდოვანიძე, მიხეილ ჯახუა

რედაქტირება: ალექო ცქიტიშვილი, გიორგი ვაკუბავა

ურისტიები: გიორგი ვაკუბავა, ალექსი მერეაშვილი, ლია ხუროშვილი

არასამთავრობო ორგანიზაცია ადამიანის უფლებათა ცენტრი (HRC) დაარსდა 1996 წლის 10 დეკემბერს თბილისში. მისი მიზანია, გაიზარდოს ადამიანის უფლებების, ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემა და სამშვიდობო პროცესების ხელშეწყობა საქართველოში.

ადამიანის უფლებათა ცენტრი არის შემდეგი საერთაშორისო ქსელების წევრი:

- ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ფედერაცია (FIDH); www.fidh.org
- წამების საწინააღმდეგო მსოფლიო ორგანიზაცია (OMCT - ქსელი SOS - წამება); www.omct.org
- ადამიანის უფლებათა სახლის ქსელი www.humanrightshouse.org
- სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოს არასამთავრობოთა კოალიცია (CICC); www.coalitionfortheicc.org

მისამართი:

0160 თბილისი, ა. გახოვიძის ქ. 11ა, III სართული

ტელ.: (+995 32) 237 69 50, (+995 32) 238 46 48

ელ-ფოსტა: hrc@hrc.ge

ონლაინ გამოცემა ადამიანის უფლებების შესახებ: <http://www.humanrights.ge>

ვებ-საიტი: hrc.ge



British Embassy
Tbilisi

ანგარიში გამოქვეყნდა საქართველოში ბრიტანეთის საელჩოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ადამიანის უფლებათა ცენტრს და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას. შესაბამისად, ბრიტანეთის საელჩო არ არის პასუხისმგებელი ტექსტის შინაარსზე.

სარჩევი

შესავალი.....	4
1989-1992 წლების კონფლიქტი და დღევანდელი მდგომარეობა	5
საბარო დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაცია.....	7
ეთნიკურად ოსი მოსახლეობისთვის საქართველოს მოქალაქეობის დაბრუნების შესაძლებლობები	9
ინდივიდუალური საქმეების შედეგები.....	12
საქართველოს კონსტიტუციად ტერიტორიაზე საკუთრების უფლების დასვინს გამომწვევები.....	13
საკუთრების უფლება ქართული კანონმდებლობით.....	14
უძრავ ქონებაზე საკუთრების რეგისტრაცია.....	14
უხსო ქვეყნის მოქალაქეთა დადგენილი შეზღუდვა.....	16
უკანონო მფლობელობიდან ქონების გამოსვლა.....	16
კეთილსინდისიერი შემტყუარის ინტერესების პრიორიტეტულობა.....	17
კონფლიქტის შედეგად მიტოვებულ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემები	18
ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონი.....	21
რას ეხება კანონი.....	22
რესტიტუციისა და კომპენსაციის კომისიის დაკომპლექტების წესი.....	23
ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის საქმეთა განხილვა და აღსრულება.....	24
კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემები.....	25
რესტიტუციასთან დაკავშირებული საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა ..	26
არსებული სასამართლო სისტემა თუ კვაზი-სასამართლო ორგანო?.....	31
XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოდან იძულებით გადასახლებულ პირთა რეკავშირაცია.....	32
სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია.....	33
დასკვნა	36
რეკომენდაციები.....	38

შესავალი

ადამიანის უფლებათა ცენტრმა განახორციელა პროექტი - „ქართველი და ოსი ხალხების საერთო პრობლემების შესახებ დიალოგი“, რომლის მიზანიც იყო ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების საკუთრების და მოქალაქეობის უფლებების დაცვის ხელშეწყობა საქართველოში და ამ უფლებების რეალიზებასთან დაკავშირებული ხარვეზების იდენტიფიცირება ქართულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში.

პროექტის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენდნენ საქართველოს ეთნიკურად ოსი მოქალაქეები, რომლებიც გასული საუკუნის 90-იანი წლების პოლიტიკურ და ეთნიკურ ნიადაგზე წარმოქმნილი დაპირისპირებისას დაზარალდნენ. ადამიანის უფლებათა ცენტრის იურისტები და მონვეული ექსპერტები აქტიურად მუშაობდნენ და იკვლევდნენ 1989-1992 წლებში შეიარაღებული კონფლიქტისას და შემდეგ პერიოდში ემიგრაციაში წასული ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების დარღვეული უფლებების აღდგენის საკითხებს. იურისტების სამუშაო ეხებოდა სამიზნე ჯგუფისთვის მოქალაქეობის მინიჭებას და ქონების რესტიტუციას. ექსპერტთა

წინამდებარე ანგარიშში გამოკვეთილია ორი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რაც უკავშირდება ეთნიკურად ოსი პირებისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების პროცესს და საქართველოს პარლამენტის მიერ 2006 წელს მიღებული კანონის - „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ“ აღუსრულებლობას.

პროექტის ფარგლებში, ადამიანის უფლებათა ცენტრმა შეისწავლა ინდივიდუალური საქმეები. მოქალაქეებს გაეწიათ მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებული სამართლებრივი კონსულტაციები. იურიდიული დახმარებისას, რიგ შემთხვევებში, იურისტები მოკლებული იყვნენ შესაძლებლობას, მოქალაქეობის მინიჭების ნაწილში გაესაჩივრებინათ სააგენტოს მიერ მიღებული დასკვნა სასამართლოში, რადგან კანონით გათვალისწინებული გასაჩივრების ვადა, უმეტეს შემთხვევაში, გასული იყო. ასევე, გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ ეთნიკურად ოს მოქალაქეებს, რომლებსაც სურთ საქართველოსთან სამართლებრივი კავშირის აღდგენა, უმეტეს შემთხვევაში, განაცხადი არასწორი მოთხოვნით ჰქონდათ შეტანილი, რაც იმთავითვე გამორიცხავდა სააგენტოს მიერ დადებითი პასუხის მიღებას მოქალაქეობის მინიჭებასთან დაკავშირებით. ამასთან, გამოიკვეთა პრობლემა, რომ არც საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია და არც სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო არ ამუშავებს ინფორმაციას, თუ რამდენმა ეთნიკურად ოსმა პირმა მიმართა მათ განცხადებით მოქალაქეობის მინიჭების მოთხოვნით.

რაც შეეხება ქონების რესტიტუციის და კომპენსაციის საკითხს, იურიდიული დახმარების ფარგლებში, საქმის წარმოებისას პრაქტიკამ აჩვენა, რომ უმეტეს შემთხვევებში, ქონებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია არ იძებნება ან/და განადგურებულია. მსგავსი შემთხვევების გამო მოქალაქეებისთვის რთულია სასამართლოსთვის მიმართვა.

2006 წელს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით, უნდა შექმნილიყო კომპენსაციისა და რესტიტუციის კომისია. კანონის ეს მოთხოვნა არ ამოქმედებულა, რადგან კომისია არ შექმნილა. ინფორმაციის დაზუსტების მიზნით, ადამიანის უფლებათა ცენტრმა მიმართა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას და მოითხოვა მიზეზის განმარტება, თუ რატომ არ შეიქმნა კომისია, მაგრამ მთავრობისგან ორგანიზაციას პასუხი არ მიუღია. ამასთან, სახელმწიფოს, პრაქტიკულად არ აქვს დაზუსტებული ინფორმაცია, თუ რამდენმა ეთნიკურად ოსმა მოქალაქემ დატოვა საკუთარი უძრავი ქონება კონფლიქტის შედეგად გამოწვეული შევიწროების გამო.

ანგარიშში განხილულ პრობლემებზე 2015 წელს საქართველოს სახალხო დამცველმა მოამზადა სპეციალური ანგარიში - „საქართველოში მცხოვრები ოსური თემის მიგრაცია და მოქალაქეობასთან დაკავშირებული ცალკეული პრობლემები“¹. ამ კვლევამ გამოავლინა, რომ ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების უფლებრივი რესტიტუციისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საკანონმდებო ცვლილებები და შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან სწორი პრაქტიკის ჩამოყალიბება, რაც ხელს შეუწყობს 90-იანი წლებში ემიგრაციაში წასული ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების უფლებების სამართლიან აღდგენას და შერიგების პროცესს.

1989-1992 წლების კონფლიქტი და დღევანდელი მდგომარეობა

1989-1992 წლებში საქართველოს ტერიტორიაზე მომხდარი შეიარაღებული კონფლიქტის და ეთნიკური დაძაბულობის შედეგად² საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოსახლეობა მრავალი გამოწვევის და დაბრკოლების წინაშე აღმოჩნდა. ეთნიკურ ნიადაგზე შევიწროების გამო, 70 000-მდე ეთნიკურად ოს ადამიანს მოუწია კუთვნილი უძრავი ქონების მიტოვება და უცხოეთში, ძირითადად - რუსეთში დევნილობაში წასვლა. 90-იანი წლების კონფლიქტამდე, 1989 წლის აღწერით, საქართველოში 164 055 ოსი ცხოვრობდა, მათ შორის - 65 232 სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქში, ხოლო 98 823 - საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე. ოსები ცხოვრობდნენ თბილისში (33 318), ცხინვალში (31 537), შიდა ქართლში (32 050), კახეთში (12 441), მცხეთა-მთიანეთსა (10 309), რუსთავში (5 613) და ა.შ. 2002 წლის აღწერით კი, საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე 38,028 ეთნიკურად ოსი მოსახლე ცხოვრობს, მათ შორის: თბილისში - 10 268, შიდა ქართლში - 13 383, კახეთში - 6 109, მცხეთა-მთიანეთში - 3 977 და რუსთავში - 1 410³. მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური

¹ იხ. სახალხო დამცველის ანგარიში: <https://www.ombudsman.ge/geo/190307023420angarishebi/saqartveloshi-mcxovrebi-osuri-temis-migracia-da-mogalageobastan-dakavshirebuli-calkeuli-problemebi>

² Human Rights Watch, სისხლისღვრა კავკასიაში: ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის დარღვევები საქართველო სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის დროს, 1992.

³ საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი ეროვნული საყოველთაო აღწერის შედეგები, ტ. I, საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, <http://census.ge/files/2002/geo/1%20tomi.pdf>.

მდგომარეობის გამო, მიგრაცია გრძელდება. ბოლო მონაცემებით, საქართველოში 14 385 ეთნიკურად ოსი მოქალაქე ცხოვრობს⁴.

კონფლიქტის შედეგად წარმოქმნილმა ხელოვნურმა ბარიერებმა, სხვა მრავალ პრობლემასთან ერთად, საქართველოში დარჩენილი ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის ნათესაური კავშირების განწყვეტა გამოიწვია. ამავე დროს, საქართველოში დარჩენილი ოსები ოსური საზოგადოების განუყოფელ ნაწილსაც წარმოადგენენ და ქართული საზოგადოების ნაწილიც არიან. ამიტომაც ისინი ყველაზე მტკივნეულად აღიქვამენ საზოგადოებებს შორის წარმოქმნილ უფსკრულს.

ემიგრაციაში წასული ოსი მოქალაქეების ნაწილი ქონებრივი უფლების სამართლებრივი გზით დაცვის და საქართველოში დაბრუნების სურვილს გამოთქვამს. პროექტის ფარგლებში შესწავლილი საქმიდან⁵ ვლინდება, რომ როგორც კი ეთნიკურად ოსმა პირმა ქონებრივი უფლების დასაცავად გადადგა სამართლებრივი ნაბიჯები, საქართველოს დროებით დატოვების შემდეგ მოხვდა ე.წ. შავ სიაში და შემდეგ უარი ეთქვა საქართველოში განმეორებით შემოსვლაზე. სამწუხაროდ, ეს არ არის ერთი მაგალითი. ასეთი შემთხვევები ზრდის ოს მოსახლეობაში უსამართლობის განცდას და ამწვავებს უსაფრთხოების კუთხით არსებულ გამოწვევებს.

ეთნიკურად ოსი მოქალაქეები ქონებრივი უფლების აღდგენასთან ერთად ძირითად აქცენტს საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების ანდა შენარჩუნების საკითხზე აკეთებენ. ეს ადამიანები, თავის მხრივ, შეიძლება, ორ კატეგორიად დაიყოს:

1. ისინი, ვინც კონფლიქტის დროს დატოვა საქართველოს კონტროლირებადი ტერიტორია. მათ არ აქვთ და არც არასდროს ჰქონდათ დამოუკიდებელი საქართველოს მოქალაქის პასპორტი.
2. ისინი, ვისაც აქვს საქართველოს მოქალაქის პასპორტი და ამავე დროს, ფლობს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობასაც, რომლის შენარჩუნება არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ფონიდან გამომდინარე, უკიდურესად მნიშვნელოვანია.

ორივე კატეგორიის ადამიანებს საქართველოსთან აქვთ ძლიერი ემოციური ბმა. ისინი საქართველოს სამშობლოდ აღიქვამენ და სურთ, მომავალი მას დაუკავშირონ, რისთვისაც მიმართავენ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს.

მოქალაქეობის შენარჩუნების საკითხის თაობაზე ადამიანის უფლებათა ცენტრის მიერ შესწავლილი საქმეებიდან⁶ ვლინდება, რომ უხეშად ირღვევა მოქალაქეობის საკითხთა კომისიის დადგენილება #2⁷, რომლის 53 მუხლის 1

⁴ 2014 წლის საყოველთაო აღწერის შედეგები, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; <http://census.ge/ge/results/census1/demo>.

⁵ ადამიანის უფლებათა ცენტრი. რ.ქ.-ს და ნ.ბ.-ს საქმეები.

⁶ ადამიანის უფლებათა ცენტრი - მ.ქ.-ს და ნ.ჩ.-ს საქმეები.

⁷ საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთა განხილვისა და გადანწყვის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე მოქალაქეობის საკითხთა კომისიის 2018 წ. 4 სექტემბრის №2 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5177824?publication=0>.

პუნქტში შეტანილი ცვლილებებით, საქართველოს ყოფილ მოქალაქეს, რომელმაც დაკარგა საქართველოს მოქალაქეობა, სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მოპოვების გამო, უფლება აქვს, 2022 წლის 31 დეკემბრამდე მიმართოს სააგენტოს საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭების მოთხოვნით. დადგენილების ამ ჩანაწერის მიუხედავად, ადამიანის უფლებათა ცენტრის ბენეფიციარებს სწორედ ვადის გაშვების და სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღების ფაქტის შეუტყობინებლობის გამო ეთქვათ უარი.

ცალკე გამონგვევად რჩება მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭებისას სავალდებულო ტესტირების კომპონენტი, რომელიც გულისხმობს ქართულ ენაში, ისტორიასა და სამართალში გამოცდის ჩაბარებას. მართალია, დევნილობაში მყოფი ოსები ფლობენ ქართულ ენას, მაგრამ უჭირთ ცოდნის გამოვლენა. ტესტირებაში არასაკმარისი ქულის მიღება კი მოქალაქეობაზე უარის თქმის საფუძველია⁸.

საჯარო დანესახულაჯიხიდან მიღებული ინფორმაცია

ადამიანის უფლებათა ცენტრმა, რიგი საკითხების დაზუსტების მიზნით, ასევე საქმეების წარმოებისას საჭირო ცნობების მისაღებად, პროექტის მიმდინარეობისას, კახეთის რამდენიმე მუნიციპალიტეტიდან გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია. მიღებული პასუხები განსხვავებულია და როგორც ჩანს, მუნიციპალიტეტებს სტატისტიკის შეგროვების და დაცვის განსხვავებული მიდგომა და პრაქტიკა აქვთ.

თელავის მუნიციპალიტეტის მერიიდან მიღებული პასუხით ირკვევა, რომ 1989-1992 წლებში და მის შემდგომ პერიოდში ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში შეიარაღებული კონფლიქტის ან/და საქართველოს სხვა რეგიონებში, ქართველ და ოს მოსახლეობას შორის დაპირისპირების შედეგად, 250 კაცმა დატოვა თელავის მუნიციპალიტეტის სოფელი ჭულაანი. თელავის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჭულაანში ეთნიკური ოსების მიერ ქონება არ არის მიტოვებული. ისინი პერიოდულად ჩამოდიან საკუთარ საცხოვრებელ სახლებში. ამავე დროს, თელავის მუნიციპალიტეტის მერიისთვის ან საკრებულოსთვის ქონების რესტიტუციის მოთხოვნით არავის მიუმართავს. ეთნიკურად ოს მოქალაქეებს, რომლებიც საქართველოში პერიოდულად ჩამოდიან, ბინადრობის უფლება არ აქვთ.

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მერიიდან მიღებული პასუხით ირკვევა, რომ მერიას არ გააჩნია ინფორმაცია, 1989-1992 წლებში და მის შემდგომ პერიოდში, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, რამდენმა ოსმა მოქალაქემ დატოვა საკუთარი ქონება. არც ერთ ოსი ეროვნების მოქალაქეს არ მიუმართავს მუნიციპალიტეტის მერიისთვის ქონების დაბრუნების მოთხოვნით. მერია არ ფლობს ინფორმაციას, რამდენ ეთნიკურად ოსს აქვს ბინადრობის უფლება. თელავის მუნიციპალიტეტისაგან განსხვავებით, დედოფლისწყაროს მერია ამ საკითხებზე ინფორმაციას არ ამუშავებს. შესაბამისად, მოთხოვნილი

⁸ ადამიანის უფლებათა ცენტრი, ბ.ბ.-ს საქმე.

ინფორმაციის წერილობით მონოდებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიუთითა, რომ ორგანიზაციას მიემართა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის.

ახმეტის მუნიციპალიტეტის მერიიდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ 1989-1992 წლებში (და არა მარტო ამ პერიოდში) რეგულარული ხასიათი ჰქონდა ახმეტის მუნიციპალიტეტიდან ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის მიგრაციას, ძირითადად - რუსეთში, ქალაქ ვლადიკავკაზში. უმეტესმა ნაწილმა ნებაყოფლობით გაყიდა საკუთრებაში არსებული სახლები, ნაწილი კი, ვისაც სახლ-კარი აქვს, დღემდე რეგულარულად ჩამოდის საქართველოში. ახმეტის მუნიციპალიტეტში (კერძოდ - სოფლებში: კუნახტა, ქორეთი, წინუბანი, დუმასტური, ქვემო ხალაწანი, ჩაჩხრიალა, საბუე, არგოხი, ფიჩხოვანი, ახალშენი, კოჭორი, ახშნის ველები, არაშენდა) ცხოვრობდა სულ 823 ეთნიკურად ოსი ოჯახი, საცხოვრებელი სახლი გაყიდა და მუნიციპალიტეტი დატოვა 471 ოჯახმა. ამჟამად მუნიციპალიტეტში ცხოვრობს 352 ოჯახი.

საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის მერიის პასუხით ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს ინფორმაცია, 1989-1992 წლების კონფლიქტისას ან მის შემდგომ პერიოდში, რამდენმა ოსმა მოქალაქემ დატოვა საგარეჯოს მუნიციპალიტეტში საკუთარი ქონება. ამავე წერილით ირკვევა, რომ დღეის მდგომარეობით, ეთნიკურად ოს მოქალაქეებს (საქართველოს მოქალაქეებს ანდა რუსეთის მოქალაქეობის ან ბინადრობის უფლების მქონეებს) საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის მერიისთვის ქონების დაბრუნების/რესტიტუციის მოთხოვნით არ მიემართათ.

ადამიანის უფლებათა ცენტრმა სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციისგანაც გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია, თუ რამდენმა ეთნიკურად ოსმა დატოვა 1989-1992 წლებში საქართველო და კერძო საკუთრება. ერთ-ერთი კითხვა იყო - ხომ არ მიუმართავთ ადმინისტრაციისთვის რესტიტუციის მოთხოვნით. მონოდებული პასუხით ირკვევა, რომ სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია მსგავს სტატისტიკას არ აწარმოებს. წერილში ასევე აღნიშნული იყო, რომ პირებს/ოჯახებს უწყებისთვის ბინადრობის უფლებისა და ქონების დაბრუნების/რესტიტუციის მოთხოვნით არ მიემართავთ.

ადამიანის უფლებათა ცენტრმა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციასაც მიმართა თხოვნით, მოეწოდებინა ინფორმაცია, თუ რამდენმა ეთნიკურად ოსმა და რუსეთის მოქალაქემ მოითხოვა საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება და ასეთ შემთხვევაში, რამდენს მიენიჭა მოქალაქეობა. ასევე გამოთხოვილი იყო ინფორმაცია, თუ რამდენი მოქალაქის მოთხოვნა დაკმაყოფილდა მოქალაქეობის დადგენაზე და რამდენს ეთქვა უარი. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის წერილით ირკვევა, რომ მსგავსი სახის ინფორმაციის დამუშავება ადმინისტრაციაში არ ხდება. რაც შეეხება ინფორმაციას, რომელიც ეხებოდა „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ ორგანული კანონის 30¹ მუხლით მოქალაქეობის დადგენის საკითხს, პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ მიუთითა, რომ ამ საკითხის ადმინისტრაციული წარემოება ეხება სერვისების განვითარების სააგენტოს.

სერვისების განვითარების სააგენტომ ადამიანის უფლებათა ცენტრს აცნობა, რომ ელექტრონულ ბაზაში პირთა შესახებ მონაცემები ეთნიკური ნიშნით არ მუშავდება. პროექტის ფარგლებში, დამატებით გაიმართა შეხვედრა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს წარმომადგენლებთან, სადაც საუბარი შეეხო კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ეთნიკურად ოსი პირების მიმართ სახელმწიფოს მიდგომის საკითხს მათთვის მოქალაქეობის მინიჭების/შენარჩუნების პროცესში. მიღებული ინფორმაციით, სახელმწიფო კონფლიქტით დაზარალებული პირების მიმართ არ ატარებს საგამონაკლისო პოლიტიკას და მათთვის მოქალაქეობის მინიჭების ან შენარჩუნების შესახებ განცხადებებს „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული სტანდარტული ნორმებით განიხილავს.

ეთნიკურად ოსი მოსახლეობისთვის საქართველოს მოქალაქეობის დაბრუნების შესაძლებლობები

გასული საუკუნის 90-იან წლებში ცხინვალის რეგიონში გაღვივებული კონფლიქტის შედეგად, საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი იძულებული გახდა, მიეტოვებინა საკუთარი სახლები და გადაადგილებულიყო საქართველოს ფარგლებს გარეთ⁹. მათი უმრავლესობა რუსეთის ფედერაციაში - ჩრდილოეთ ოსეთის რესპუბლიკაში გადავიდა საცხოვრებლად, სადაც დიდმა ნაწილმა რუსეთის მოქალაქეობა მიიღო. ამის გამო, დაკარგეს საქართველოსთან მოქალაქეობაზე დამყარებული კავშირი, მაგრამ შეინარჩუნეს ემოციური კავშირი, ასევე ურთიერთობა საქართველოში დარჩენილ ახლო ნათესავებთან. დღესდღეობით მათ ნაწილს აქვს სურვილი, კვლავაც იყვნენ საქართველოს მოქალაქეები. ისინი ცდილობენ, გამოიყენონ შესაბამისი სამართლებრივი მექანიზმები საქართველოს მოქალაქეობის მისაღებად, მაგრამ ამ პროცესში აწყდებიან სხვადასხვა დაბრკოლებას.

ანგარიშის ამ თავში მიმოხილულია კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში არსებული ბარიერები, რაც საქართველოდან გადაადგილებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობისათვის მოქალაქეობის მინიჭების პროცესში პრობლემას წარმოადგენს.

საქართველოს კანონმდებლობა დეტალურად აწესრიგებს მოქალაქეობის მინიჭების საფუძვლებს და პროცედურას. დადგენილია მოქალაქეობის დაბადებით ან ნატურალიზაციით მინიჭების შესაძლებლობა¹⁰. კანონმდებლობა განასხვავებს ნატურალიზაციით მოქალაქეობის მიღების შემდეგ სახეებს:

- საქართველოს მოქალაქეობის ჩვეულებრივი წესით მინიჭებას;
- საქართველოს მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭებას;
- საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭებას;

⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 წლის სპეციალური ანგარიში „საქართველოში მცხოვრები ოსური თემის მიგრაცია და მოქალაქეობასთან დაკავშირებული ცალკეული პრობლემები“.

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 32, პუნქტი 2.

- საქართველოს მოქალაქეობის აღდგენის წესით მინიჭებას¹¹.

იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს შესაბამისი ორგანოს უარყოფითი დასკვნა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციით მოპოვებაზე უარის თქმის შესახებ, მოქალაქეობის მინიჭებაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილება დასაბუთებული უნდა იყოს¹².

ანგარიშის მიზნებისთვის, საქართველოდან გადაადგილებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის ბუსტი რაოდენობის დასადგენად, რელიევანტურ სახელმწიფო ორგანოებში გაიგზავნა განცხადებები საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნით, მაგრამ საპასუხოდ სახელმწიფო ორგანოებმა განაცხადეს, რომ ასეთი მონაცემები არა აქვთ. შესაბამისად, ანგარიშზე მუშაობის დროისთვის ვერ დაზუსტდა მონაცემები, რამდენი პირი გახდა იძულებული, დაეტოვებინა საქართველოს ტერიტორია და ამჟამად როგორია მათი მოქალაქეობრივი სტატუსი. ამის მიუხედავად, ადამიანის უფლებათა ცენტრის სამართლებრივი დახმარების პრაქტიკაზე, ასევე, სხვადასხვა არაოფიციალურ წყაროებზე დაყრდნობით, შესაძლებელია ითქვას, რომ მათი დიდი ნაწილი რუსეთის ფედერაციაში ცხოვრობს და აქვს რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობა. საქართველოს მოქალაქეობის არარსებობის პირობებში, მათ დაკარგული აქვთ საქართველოსთან სამართლებრივი კავშირი და ვერ სარგებლობენ მთელი რიგი უფლებებით.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზზე დაყრდნობით, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოდან გადაადგილებული ეთნიკურად ოსი პირი, რომელსაც სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა აქვს მიღებული, გადაწყვეტს, რომ საქართველოს მოქალაქეობა სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის პარალელურად მიიღოს, მას ამისათვის აქვს შესაძლებლობა, გამოიყენოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭების ფორმა.

ამისათვის, მან (პირადად ან წარმომადგენლის მეშვეობით) შესაბამისი განცხადებით უნდა მიმართოს უფლებამოსილ ორგანოს - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს¹³. უფლებამოსილი ორგანო მოქალაქეობის მინიჭების საკითხს განიხილავს კომისიის დახმარებით¹⁴.

განცხადების მიღების შემდგომ, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო 3 დღის ვადაში მოქალაქეობის ნატურალიზაციის გზით მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძვლების გასარკვევად მიმართავს საქართველოს მთავარ

¹¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 3.

¹² იქვე, მუხლი 16.

¹³ მოქალაქეობის საკითხთა კომისიის 2018 წლის 4 სექტემბრის დადგენილება №2 „საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 2, პუნქტი „ა“ - უფლებამოსილი ორგანო – საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, სააგენტოს ტერიტორიული სამსახური, სამღვარვარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობა ან საკონსულო დაწესებულება, ან მესამე სახელმწიფოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობაში შექმნილი საქართველოს ინტერესთა სექცია.

¹⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“, მუხლი 24, პუნქტი 1-ლი.

პროკურატურას, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და საქართველოს დაზვერვის სამსახურს. საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლის დამაბრკოლებელი გარემოებების არსებობის შესახებ ინფორმაციის გამოთხოვის მიზნით – საქართველოს ფინანსთა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს. საქართველოს მოქალაქეობის შენარჩუნებაზე უარის თქმის საფუძვლების გასარკვევად მიმართავს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და საქართველოს დაზვერვის სამსახურს. ხოლო საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭების საკითხის განხილვისას - საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ან განმცხადებლის მიერ მითითებულ სხვა ნებისმიერ კომპეტენტურ ორგანოს, რომელიც დაადასტურებს მის მიერ საქართველოში ინვესტიციის განხორციელების ფაქტს¹⁵.

საგამონაკლისო წესით მოქალაქეობის მინიჭებისას სახელმწიფო ინტერესის საკითხის შეფასების მიზნით, კომისიამ, სხვებს შორის, შეიძლება მხედველობაში მიიღოს შემდეგი გარემოებები:

1. სხვა ქვეყნის მოქალაქე საქართველოს სამშობლოდ მიიჩნევს და იგი ან მისი წინაპარი: ა) საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ან ამ ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებული პირია; ბ) სხვადასხვა დროს პოლიტიკური მოსაზრებით ან მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამო, ემიგრაციაში წასული პირია;
2. სხვა ქვეყნის მოქალაქე საქართველოში ახორციელებს/განახორციელებს ისეთი ინვესტიცია, რითაც საქართველოს ეკონომიკის განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს/შეიტანა;
3. სხვა ქვეყნის მოქალაქე წარმატებულია სპორტის, მეცნიერების ან/და ხელოვნების სფეროში და სურს მოღვაწეობა განაგრძოს საქართველოს სახელით.

გადაწყვეტილების მიღებისას კომისიის მიერ, სხვებს შორის, მხედველობაში შეიძლება იყოს მიღებული: ბიოგრაფიული ცნობები, რაც იძლევა სხვა ქვეყნის მოქალაქის შეფასების, ასევე საქართველოს სახელმწიფოსთან მისი კავშირის შეფასების შესაძლებლობას; კონკრეტული საქმიანობა ან ქმედება ან/და სხვა ისეთი გარემოება ან ფაქტორი, რასაც შესაძლოა, ჰქონდეს მნიშვნელობა საქართველოს წინაშე სხვა ქვეყნის მოქალაქის განსაკუთრებული დამსახურების და/ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების სახელმწიფო ინტერესის არსებობის დადებითად ან უარყოფითად შესაფასებლად.

საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭების მიზანშეწონილობის განხილვისას, საქმისთვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენის მიზნით, კომისია უფლებამოსილია, სხვა ქვეყნის მოქალაქე მოიწვიოს გასაუბრებაზე. საჭიროების შემთხვევაში, გასაუბრება შეიძლება ჩატარდეს სატელეფონო კავშირით ან ელექტრონული კომუნიკაციით. კომისიას ასევე უფლება აქვს, საქმისთვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დასადგენად,

¹⁵ მოქალაქეობის საკითხთა კომისიის 2018 წ. 4 სექტემბრის დადგენილება №2 „საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 17.

გასაუბრებამე მოიწვიოს სხვა პირი, გამოითხოვოს დოკუმენტები და ინფორმაცია სხვადასხვა დაწესებულებიდან ან ორგანიზაციიდან, ასევე მოსთხოვოს მათი წარმოდგენა მოქალაქეობის მსურველს¹⁶.

ინდივიდუალური საქმიანის შედეგები

სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეობის მსურველი ოსი პირების მიმართ დამოკიდებულებაზე და მიდგომებზე გარკვეულ წარმოდგენას ქმნის პროექტის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა ცენტრის წარმოებაში არსებული ინდივიდუალური საქმიანების მიმდინარეობა და შედეგები:

ნ.თ. დაიბადა, საშუალო და უმაღლესი განათლება მიიღო საქართველოში. 1990 წელს ოჯახთან ერთად მოუწია გადასვლა რუსეთის ფედერაციაში - ვლადიკავკაზში. საქართველოში ამჟამად მისი ნათესავები ცხოვრობენ და თავადაც აქვს სამშობლოში დაბრუნების სურვილი. ქალაქ რუსთავში ფლობს მამისგან მემკვიდრეობით დატოვებულ ბინას. საგამონაკლისო წესით მოქალაქეობის მინიჭების შესახებ პირველი განაცხადი 2018 წელს წარადგინა, მაგრამ უარი მიიღო. 2021 წლის სექტემბერში განმეორებით შეიტანა ორმაგ მოქალაქეობაზე განაცხადი და გასაუბრების შედეგად მიიღო ორმაგი მოქალაქეობა.

ბ.ბ. დაიბადა საქართველოში. 1999 წელს, მშობლებთან ერთად, იძულებით გადავიდა საცხოვრებლად რუსეთის ფედერაციაში. საშუალო და უმაღლესი განათლება ვლადიკავკაზში მიიღო. ამჟამად მუშაობს სადამღვევო კომპანიაში. კარგად საუბრობს ქართულ ენაზე, მაგრამ უჭირს წერა-კითხვა. საქართველოში ჰყავს ახლო ნათესავები და აქვს დედისგან მემკვიდრეობით მიღებული უძრავი ქონება ბათუმში. მან პირველად შეიტანა საგამონაკლისო წესით მოქალაქეობის მინიჭების თაობაზე განაცხადი, მაგრამ სავალდებულო გამოცდაში არასაკმარისი ქულის გამო მიიღო უარყოფითი დასკვნა, რაც გახდა ორმაგ მოქალაქეობაზე უარის თქმის საფუძველი.

მ.ქ. დაიბადა საქართველოში. საშუალო განათლება მიიღო თბილისში. 1990-იან წლებში ჩააბარა თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში. მეორე კურსიდან საბუთების გადატანა მოუწია ქალაქ ვლადიკავკაზში, სადაც დაასრულა სწავლა და დაბრუნდა საქართველოში. მისი მშობლები არიან საქართველოს მოქალაქეები. საქართველოში აქვს უძრავი ქონება. 2013 წელს დასაქმების მიზნით გადავიდა რუსეთში, სადაც დღემდე ცხოვრობს. 2016 წელს მიიღო რუსეთის მოქალაქეობა. 2021 წელს იმყოფებოდა საქართველოში და მოქალაქეობის შენარჩუნების მიზნით, წარადგინა განაცხადი. გასაუბრებას ელოდა დიდხანს, მაგრამ აუცილებლობის გამო, იძულებული იყო, წასულიყო რუსეთში დროებით. ამის გამო თვითონ ვერ გამოცხადდა გასაუბრებამე, რომელსაც დაესწრო მისი წარმომადგენელი. მიუხედავად კანონით დაშვებული საგამონაკლისისა, დასკვნა მოქალაქეობის შენარჩუნებაზე, სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მიღებამდე შეუტყობინებლობის გამო, უარყოფითია.

¹⁶ იქვე, მუხლი 33.

მ.ჩ. დაიბადა თბილისში, 90-იანი წლების მოვლენებისას მშობლებთან ერთად გადავიდა ვლადიკავკაზში, სადაც მშობლებმა მიიღეს რუსეთის მოქალაქეობა. მცირეწლოვანი ასაკის გამო, მას მოქალაქეობა არ მიუღია. შემდეგ ოჯახი დაბრუნდა თბილისში, მაგრამ 2008 წლის ომის შემდეგ კვლავ გადავიდა რუსეთის ფედერაციაში, სადაც მ.ჩ.-მ მიიღო რუსეთის მოქალაქეობა. დამამთავრებელ კლასში სკოლის საბუთები გადაიტანა საქართველოს არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე - ახალგორის რაიონში. შემდეგ ჩააბარა მოსკოვის უმაღლეს სასწავლებელში, შემდეგ კი - საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში. არამართლზომიერად ჰქონდა ორი მოქალაქეობა. მოქალაქეობის შენარჩუნების ინიციატივის შესახებ როცა შეიტყო, წარადგინა განაცხადი იმ იმედით, რომ შეუნარჩუნებოდა ორივე ქვეყნის მოქალაქეობა, მაგრამ უარი მიიღო. დაოჯახებულია საქართველოს მოქალაქეზე. ჰყავს მცირეწლოვანი შვილი - საქართველოს მოქალაქე და თავისი მომავალი წარმოუდგენია საქართველოში.

ნ.ჭ. დაიბადა საქართველოში საშუალო განათლება მიიღო ქალაქ ქარელში. უმაღლესი განათლება მიიღო ქალაქ ცხინვალში. ამჟამად ცხოვრობს ქარელში. მისი ოჯახის წევრები არიან საქართველოს მოქალაქეები. მას არ გააჩნია საქართველოს მოქალაქის დამადასტურებელი პასპორტი. საგამონაკლისო წესით მოქალაქეობის მინიჭებაზე კი უარს ეუბნებიან. აცხადებს, რომ ვინაიდან განათლება მიიღო ცხინვალში, ამის გამო ყველა გასაუბრებაზე იყო ფსიქოლოგიური ბენჯლის მსხვერპლი.

ლ. ფ.-მ 2008 წლის შემდეგ მიიღო სხვა ქვეყნის (რუსეთის) მოქალაქეობა, მაგრამ ამავედროულად უარი არ განაცხადა საქართველოს მოქალაქეობაზე. ამ ეტაპზე ფაქტობრივად აქვს ორი მოქალაქეობა. პრაქტიკიდან გამომდინარე, ვერ ბედავს მოქალაქეობის შენარჩუნებაზე განაცხადის გაკეთებას, რადგან აქვს საფუძვლიანი მოლოდინი, რომ უარს მიიღებს.

საქართველოს კონსტიტუციად ტერიტორიაზე საკუთრების უფლების დაცვის გამოწვევები

1989-92 წლების მოვლენების შედეგად საქართველოდან იძულებით წასული მოსახლეობის უმრავლესობა სრულად იყო ჩართული ადგილობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობებში და ჰქონდა კერძო საკუთრება. მუდმივი საცხოვრებლის დატოვების შემდეგ მათ აქვთ დაბრკოლებები, როგორც საკუთრების ფიზიკურ ფლობასთან, ასევე მის შესაბამის რეგისტრაციასთან დაკავშირებით.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა იცნობს საკუთრების ფორმალურ¹⁷ ჩამორთმევას და საკუთრების დე-ფაქტო ექსპროპრიაციას/ჩამორთმევას.

¹⁷ინგლისურ ენაში, უპიეთი ფორმალური - *formal* გამოიყენება, როგორც განსაზღვრების, ოფიციალურის სინონიმი.

ფორმალურ ჩამორთმევას აქვს ადგილი, როდესაც მესაკუთრეს ნორმატიული აქტით ან ქმედებით ერთმევა საკუთრების უფლება და მესაკუთრის ოფიციალური სტატუსი. ხოლო დე-ფაქტო ექსპროპრიაცია სახეზეა, როდესაც მესაკუთრეს ფორმალურად არ ერთმევა საკუთრების უფლებები, მაგრამ იზღუდება მისი შესაძლებლობა, ისარგებლოს საკუთრების უფლებებით იმდენად, რომ იგი ფაქტობრივად აღარ/ვეღარ ფლობს და განკარგავს თავის ქონებას, ვერ იღებს ამ ქონების ნაყოფს.

ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის მიმართ პრაქტიკაში გხვდება როგორც ფორმალური, ისე დე-ფაქტო საკუთრების ჩამორთმევა. სამწუხაროდ, მათი მდგომარეობა არ განიხილება, როგორც სპეციალური რეგულირების საჭიროების მქონე შემთხვევები და როგორც წესი, ქართული კანონმდებლობით საკუთრების დაცვის სტანდარტული პროცედურების გავლა სჭირდებათ, რაც მათი მდგომარეობის გათვალისწინებით, მთელ რიგ გამონკვევებთანაა დაკავშირებული.

◆ საკუთრების უფლება ქართული კანონმდებლობით

საკუთრების უფლების დაცვა ადამიანის უფლებების რეალიზაციის ფუძემდებლურ ასპექტს წარმოადგენს. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია¹⁸. საკუთრება წარმოადგენს უმაღლესი რანგის სამართლებრივ სიკეთეს, რომელიც ქმნის კონსტიტუციით გათვალისწინებული კერძო საკუთრებითი წესრიგის საფუძველს. საკუთრება უპირობოდ დაცული ფასეულობაა, იმის მიუხედავად, რა ღირებულების მფლობელობაა სახეზე და რა სოციალური ტვირთის მატარებელია იგი¹⁹. საკუთრების უფლების დაცვა ადამიანის უფლებების რეალიზაციის საუკეთესო გამოხატულებას და ფუძემდებლურ ასპექტს წარმოადგენს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საკუთრების უფლების ფუნქციას წარმოადგენს იმის უზრუნველყოფა, რომ არ მოხდეს კერძო საკუთრების, როგორც საკუთარი ცხოვრების დამოუკიდებლად წარმართვის საფუძვლის დაკარგვა. ის არის კონსტიტუციური უფლება, რომელიც წარმოადგენს ძირითადი უფლების სახით რეგლამენტირებულ თავისუფლების გარანტიის განუყოფელ ნაწილს. ამასთან, საკუთრების უფლება პიროვნული თავისუფლების უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ასპექტია²⁰.

◆ უძრავ ქონებაზე საკუთრების რეგისტრაცია

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი ნაწილი.

¹⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის #1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს „რუსენერჯო სერვისი“, შპს „პატარაუხი“, სს „კოგიტა“, გივი აბალაკის, ინდივიდუალური საწარმო „ფერმერი“ და შპს „ენერჯია“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, II. პ.23 (დიდი პალატის გადაწყვეტილება, პუნქტი 190).

²⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის N1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჭიმშელიძე, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიძე“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად, უძრავ ნივთებს მიეკუთვნება მიწის ნაკვეთი მასში არსებული წიაღისეულით, მიწაზე აღმოცენებული მცენარეები, ასევე - შენობა-ნაგებობანი, რომლებიც მყარად დგას მიწაზე²¹. უძრავი ნივთის შესაძენად აუცილებელია გარიგების წერილობითი ფორმით დადება და ამ გარიგებით განსაზღვრული საკუთრების უფლების შემქმნე საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია²².

უძრავ ნივთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია, მათში ცვლილებების შეტანა და უფლებრივი დატვირთვა აღირიცხება საჯარო რეესტრში²³, რომლის ფუნქციასაც საქართველოში ახორციელებს სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო²⁴.

მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ, აგრეთვე თვითნებურად დაკავებულ სახელმწიფო საკუთრების მიწაზე ფიზიკური, კერძო სამართლის იურიდიული პირების ან კანონით გათვალისწინებული სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნების საკუთრების უფლების აღიარებით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ფონდის ათვისება და მიწის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით მიღებულია „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ამავე კანონის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწას წარმოადგენს სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობით ან მის გარეშე, რომელზედაც ფიზიკურ ან კერძო სამართლის იურიდიულ პირს ან კანონით გათვალისწინებულ სხვა ორგანიზაციულ წარმონაქმნს მართლზომიერი მფლობელობის უფლება წარმოეშვა ამ კანონის ამოქმედებამდე, აგრეთვე ტექნიკური ინვენტარიზაციის არქივში აღრიცხული, 2004 წლის 4 ოქტომბრამდე თვითნებურად დაკავებული მიწა.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია მიწის მართლზომიერი მფლობელობის (სარგებლობის) დამადასტურებელი დოკუმენტების ნუსხა²⁵.

ამავე დროს, კანონმდებელმა გამოხატა ნება, რომ შესაბამის ნორმატიულ აქტში ჩამოთვლილი დოკუმენტაციის არარსებობის შემთხვევაში, მიწის ნაკვეთის მართლზომიერი მფლობელობის ფაქტი შეიძლება დადასტურდეს „სხვა დოკუმენტითაც“²⁶.

²¹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 149-ე მუხლი.

²² იქვე, მუხლი 183.1

²³ იქვე, მუხლი 311.1

²⁴ „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის 1.1 მუხლი.

²⁵ „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების მონუმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის №525 ბრძანებულების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

²⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წ. 31 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ს-22-22(კ-12)

თვითნებურად დაკავებულ მიწად მიიჩნევა კანონის ამოქმედებამდე ფიზიკური პირის მიერ თვითნებურად დაკავებული სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელზედაც განთავსებულია საცხოვრებელი სახლი ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობა აგრეთვე დაინტერესებული ფიზიკური პირის საკუთრებაში ან მართლმომიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთი და რომელიც საკუთრების უფლების აღიარების მოთხოვნის მომენტისთვის სახელმწიფოს მიერ განკარგული არ არის²⁷. ამგვარ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსთან არსებული თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია²⁸.

◆ უხსო ქვეყნის მოქალაქეთა დადგენილი უზღუდვა

ქართული წყაროები ამტკიცებენ, რომ 60 000 ეთნიკური ოსი იძულებული იყო, დაეტოვებინა სამხრეთ ოსეთი და საქართველოს სხვა ნაწილი 1989-1992 წლების კონფლიქტის შედეგად, რომელთა უმეტესობამაც თავშესაფარი ჩრდილოეთ ოსეთში იპოვა²⁹. შესაბამისად, მაღალია ალბათობა, რომ მათ უმრავლესობას არ გააჩნია საქართველოს მოქალაქეობა. ამდენად, მათი უფლებების დაცვაზე არსებით გავლენას მოახდენს უცხოელთათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთებთან დაკავშირებით დღეს მოქმედი შეზღუდვა. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციაში 2018 წელს მიღებული ცვლილებებით შეიზღუდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრებაში ქონა. გამონაკლისების დამდგენი ორგანული კანონის მისაღებად კი პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერის საჭიროება დადგინდა³⁰.

◆ უკანონო მფლობელობიდან ქონების გამოთხოვა

საკუთრების უფლების დაცვის მექანიზმებს ითვალისწინებს სამოქალაქო კოდექსი. კერძოდ - მესაკუთრეს შეუძლია, კანონისმიერი ან სხვაგვარი, კერძოდ, სახელშეკრულებო შებოჭვის ფარგლებში თავისუფლად ფლობდეს და სარგებლობდეს ქონებით (ნივთით), არ დაუშვას სხვა პირთა მიერ ამ ქონებით სარგებლობა, განკარგოს იგი, თუკი ამით არ ილახება მემობლების ან სხვა მესამე პირთა უფლებები, ანდა, თუ ეს მოქმედება არ წარმოადგენს უფლების ბოროტად გამოყენებას³¹. სამოქალაქო კოდექსი ასევე გვთავაზობს საკუთრების უფლების

²⁷ „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების მონაბობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის №525 ბრძანებულების მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი.

²⁸ იმავე კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი

²⁹ საქართველოში მომხდარ კონფლიქტთან დაკავშირებული ფაქტების დამდგენი დამოუკიდებელი საერთაშორისო მისიის ანგარიში, 2009 წელი, გვ. 139

³⁰ საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მეოთხე ნაწილი.

³¹ სამოქალაქო კოდექსის 170-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

დაცვის ისეთ საშუალებებს, როგორცაა უკანონო მფლობელობიდან ნივთის გამოთხოვის ან ხელშეშლის აღკვეთის მოთხოვნის წარდგენა³². ეს გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც მომჩივანი იურიდიულად რჩება მესაკუთრე, ანუ საკუთრების ტიტულის მატარებელი, მაგრამ საკუთრების ხელყოფა ხორციელდება ან ნივთის ფაქტობრივი ჩამორთმევით, ან ფლობისა და სარგებლობის უფლებაში ჩარევით³³.

უძრავი ნივთის უკანონო მფლობელობიდან გამოთხოვის მოთხოვნას მესაკუთრე მაშინ იყენებს, როდესაც მისი ქონება უკანონო მფლობელის ხელთაა და როდესაც მესაკუთრეს ელახება საკუთარი ნივთის ფლობისა და სარგებლობის უფლება. ასეთ დროს მესაკუთრე ახდენს სხვისი უკანონო მფლობელობიდან მისი საკუთრების ვინდიცირებას, მისი გამოთხოვის გზით. მსგავსი მოთხოვნის ხანდაზმულობასთან დაკავშირებულ საკითხს რაც შეეხება, საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის არაერთ გადაწყვეტილებაში განმარტავს, რომ ვინდიკაციურ მოთხოვნაზე სსკ-ის 168-ე მუხლის შესაბამისად, ხანდაზმულობის ვადა არ ვრცელდება³⁴.

◆ კეთილსინდისიერი შემძენის ინტერესების პრიორიტეტულობა

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ითვალისწინებს კეთილსინდისიერი შემძენის ინტერესების დაცვის გარანტიებს. შემძენის ინტერესებიდან გამომდინარე, გამსხვისებელი ითვლება მესაკუთრედ, თუ იგი ასეთად არის რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა შემძენმა იცოდა, რომ გამსხვისებელი არ იყო მესაკუთრე³⁵.

კეთილსინდისიერებისადმი პრიორიტეტის მინიჭებით კანონმდებელი იცავს თავად სამოქალაქო ბრუნვას როგორც ფასეულობას და ამ გზით ბრუნვის მონაწილეთა პატივსაცემ ინტერესებს. შემძენს არ შეიძლება მოეთხოვოს ისეთი გარემოებების ცოდნა, რაც აღემატება (სცილდება) მისი შესაძლებლობის ფარგლებს. კეთილსინდისიერების შეფასებისას მთავარია, შემძენის მიერ ფაქტების გაცნობიერების შესაძლებლობა და არა თავად ინტერესი ამ ფაქტებისადმი, ანუ შეფასების საგანია აღნიშნული ფაქტების ცოდნა და არა მიზანმიმართული ცოდნა.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ძალიანაც რომ ეცადოს ბინის დაბრუნებას მისი ნამდვილი მესაკუთრე, ვერაფერს გახდება. ქონება კეთილსინდისიერ შემძენს დარჩება საკუთრებაში. დავა უნდა გადაწყდეს მის სასარგებლოდ. საჯარო რეესტრის არსებობა კეთილსინდისიერ შემძენს ათავისუფლებს მომეტებული პასუხისმგებლობისა და რისკისაგან³⁶.

³² სამოქალაქო კოდექსის 172-ე მუხლით, მესაკუთრეს შეუძლია მფლობელს მოსთხოვოს ნივთის უკან დაბრუნება, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა მფლობელს ჰქონდა ამ ნივთის ფლობის უფლება.

³³ 2015 წლის 28 აპრილის გადაწყვეტილებაში (საქმე # ას-130-124-2013)

³⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №ას-229-229-2018;

³⁵ სამოქალაქო კოდექსის 185-ე მუხლი.

³⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოში მოსამართლეთა რეგულარული შეხვედრების შედეგად

კონსტიტუციის შედეგად მიტოვებულ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემები

ქონების დაბრუნების საკითხთან დაკავშირებით, საქმეების წარმოებისას, უმთავრეს პრობლემად გამოიკვეთა **საკუთრების უფლების დამდგენი დოკუმენტაციის არარსებობა** შესაბამის სახელმწიფო უწყებებში. ძირითადად ეს არის ტექადრიცხვის ბიუროებსა თუ ეროვნული არქივში არსებული დოკუმენტები.

არსებული კანონმდებლობით, უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციისათვის, პირმა საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში უნდა წარადგინოს საკუთრების უფლების დამდგენი დოკუმენტები. ასეთ დოკუმენტებს განეკუთვნება: სოფლად მცხოვრები კომლის თაობაზე ინფორმაცია, მიწის ნაკვეთების განაწილების სიები (განხორციელდა 1993 წლიდან), მიწის ნაკვეთების მიღება-ჩაბარების აქტები და ა.შ. ქალაქსა და დაბაში არსებულ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციისათვის განსაზღვრულია სხვაგვარი დოკუმენტაცია, რამდენადაც აქ ბინების გადაცემა ხდებოდა ხელშეკრულებებისა და ორდერების საშუალებით, სადაც მითითებული იყვნენ მესაკუთრეები და ოჯახის წევრები, ასევე - უძრავი ქონების რეკვიზიტები.

ადამიანის უფლებათა ცენტრმა გამოითხოვა დოკუმენტაცია, როგორც მესაკუთრის რეკვიზიტების, ისე მისამართზე არსებული მთელი საცხოვრებელი კორპუსის მიხედვით. როგორც აღმოჩნდა, მაგალითად, ქალაქ ხაშურის არქივში მხოლოდ 1980 წლიდან 2003 წლამდე არსებული დოკუმენტებია შენახული. ხოლო, ეთნიკურად ოს მოქალაქეებზე გასული საუკუნის 70-იან წლებში გაცემული უძრავი ქონების დოკუმენტები ამ უწყებებში არ ინახება - განადგურებულია ან დაკარგულია.

სხვადასხვა შინაარსითა და საშუალებით დოკუმენტების გამოთხოვის მიუხედავად, არც საკომლო ჩანაწერებში და არც ტექბიუროს მონაცემებში **არ იძებნება იმ პირთა საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტები, რომლებმაც დატოვეს საქართველო კონფლიქტის შედეგად.** გამომდინარე იქიდან, რომ ამ ადამიანებმა ფორსმაჟორულ სიტუაციაში დატოვეს ქვეყანა, მათ ვერ მოახერხეს წაეღოთ ეს დოკუმენტაცია. ვინც შეძლო გარკვეული დოკუმენტების წაღება, ისინი ვერ ახერხებენ ამ დოკუმენტების ავთენტურობის დადასტურებას, რამდენადაც აუცილებელია მისი ასლი ინახებოდეს შესაბამის სახელმწიფო დაწესებულებაში.

რთულია მიტოვებული ქონებების ამჟამინდელი მისამართისა და მათი ფაქტობრივი მფლობელების ვინაობის დადგენა, რათა ქონების რეკვიზიტების მიხედვით მოხდეს დოკუმენტის გამოთხოვა. შეცვლილია ქუჩების დასახელებები და ნუმერაცია. მესაკუთრეებს არ აქვთ ინფორმაცია მათი ქონების ფაქტობრივი მფლობელებისა თუ ახლადრეგისტრირებული მონაცემების შესახებ. ფაქტიური

სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში შემუშავებული რეკომენდაციები და სამოქალაქო სამართლის საკითხებზე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა.
<https://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/rekomenda-samogadmin.pdf>

მფლობელის ვინაობას კი უდიდესი მნიშვნელობა აქვს სასამართლო დავის დაწყების შემთხვევაში, რათა მიეთითოს მოპასუხე მხარე, ვის მიმართაც შეიძლება პრეტენზია გააჩნდეს უძრავი ქონების მართლზომიერ მფლობელს (მომავალ მესაკუთრეს).

პრობლეური ეროვნული არქივიდან ინფორმაციის გამოთხოვის პროცედურა. აუცილებელია, განმცხადებელმა მიუთითოს საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტის კონკრეტული რეკვიზიტები: გაცემის თარიღი, გამცემი ორგანო, მასში მითითებული პირები. იქიდან გამომდინარე, რომ დევნილმა ეთნიკურად ოსებმა ვერ მოახერხეს ამ დოკუმენტების თან წაღება, მათ არ გააჩნიათ რეკვიზიტები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო ითხოვს. შესაბამისად, არსებობის შემთხვევაშიც კი ჭირს მათთვის სასურველი დოკუმენტების მოძიება.

იმ პირობებში, როდესაც მესაკუთრეს არ გააჩნია საკუთრების უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, **ალტერნატიულ გზად რჩება აღიარებითი კომისიისათვის მიმართვა** და კონკრეტულ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია ამ კომისიის გადაწყვეტილების საფუძველზე. ამისათვის კი აუცილებელ მოთხოვნას წარმოადგენს მინიმუმ ორი მოწმის (მეზობლების) ახსნა-განმარტება, რომლებიც ადასტურებენ უძრავ ქონებაზე განმცხადებლის საკუთრების უფლებას. კომისია ამ მოწმეებს და განმცხადებელს, როგორც წესი, იბარებს სხდომაზე და დამატებით ახორციელებს მათ გამოკითხვას. ამ პროცედურული მოთხოვნების შესრულება რუსეთის ფედერაციაში მყოფ ეთნიკურად ოსებს უჭირთ, რამდენადაც აუცილებელი ხდება მათი საქართველოში შემოსვლა. ხოლო ის მოწმეებიც, რომლებმაც შეიძლება მათი კონკრეტულ უძრავ ქონებაში ცხოვრების ფაქტი დაადასტურონ, ასევე ლტოლვილები არიან. ამას ემატება ის გარემოება, რომ მათ მიერ მიტოვებული უძრავი ქონება უკვე დაკავებულია ქართველების მიერ და ნაწილ მათგანს სწორედ აღიარების კომისიის მეშვეობით აქვთ დარეგისტრირებული ამ ქონებაზე საკუთრების უფლება. მსგავს შემთხვევებში, თავად კომისიაც მოკლებულია შესაძლებლობას, დაადგინოს ამა თუ იმ უძრავი ქონების რეალური მესაკუთრე.

საკუთრების უფლების დამდგენი დოკუმენტაციის მოძიების შემთხვევაში, შემდეგი **პრობლემაა მემკვიდრეობის დადგენის საკითხი**. როგორც წესი, საკუთრების უფლების დამდგენი დოკუმენტები გაიცემოდა ამჟამად რეგისტრაციით დაინტერესებული პირების მშობლებზე ასაკიდან გამომდინარე. საქართველოში დარჩენილი უძრავი ქონების მართლზომიერი მფლობელებიც (მესაკუთრეები) ძირითადად იყვნენ ამჟამად რუსეთის ფედერაციაში მცხოვრები ეთნიკურად ოსების მშობლები, რომელთა დიდი ნაწილი უკვე გარდაცვლილია. შესაბამისად, აუცილებელი ხდება მემკვიდრეთა განსაზღვრა, რაც ძირითადად სასამართლოს მიერ უნდა განხორციელდეს რუსეთის ფედერაციაშივე. რამდენიმე მემკვიდრის არსებობის შემთხვევაში, საჭირო ხდება მათი შეთანხმება, თუ ვინ დაინყებს სამართლებრივ პროცედურებს საქართველოში, რადგან მათ მიერ ერთობლივად ამ პროცედურებში მონაწილეობა მეტ სირთულესთან არის დაკავშირებული. მემკვიდრეთა განსაზღვრის შემდეგ აუცილებელია, შესაბამისი დოკუმენტაციის დამოწმებული ვარიანტის გადმოგზავნა საქართველოში და მათი

თარგმნა. ეს პროცედურები დაკავშირებულია დროსთან და ხარჯებთან, რისი გაღებაც, ხშირ შემთხვევაში, დაინტერესებულ პირებს არ უღირთ, რადგან ქონების დაბრუნების პერსპექტივა და დაბრუნების შემთხვევაში მისგან მიღებული სარგებელი არათანაზომიერია გასაწევ ხარჯებთან შედარებით.

ხშირ შემთხვევაში ლტოლვილი და იძულებით გადაადგილებული ოსების მიერ დატოვებული უძრავი ქონება უკვე დარეგისტრირებულია სხვა პირთა მიერ და შემდეგ გადაყიდულია რამდენჯერმე. აქ ჩნდება **სამართლებრივი პრობლემა, რაც დაკავშირებულია კეთილსინდისიერი შემძენის ინსტიტუტთან**. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით, საჯარო რეესტრის ჩანაწერები ითვლება უტყუარად. თუკი პირი შეიძენს უძრავ ქონებას საჯარო რეესტრში მითითებული მესაკუთრისაგან, მას იცავს კანონი და მიიჩნევა კეთილსინდისიერი შემძენად იმ შემთხვევაში, თუკი აღმოჩნდება, რომ გამყიდველი არ იყო რეალური მესაკუთრე. სამოქალაქო კოდექსით, ნამდვილი მესაკუთრე პრეტენზიას ვერ წაუყენებს კეთილსინდისიერ შემძენს და ვერ მოსთხოვს უძრავი ქონების დაბრუნებას. მას მხოლოდ ის დარჩენია, რომ მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება მისი უძრავი ქონების გამსხვივებლის ან საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოსგან ზიანის ანაზღაურების სახით. თავის მხრივ, **ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა დაკავშირებულია გრძელვადიან სასამართლო პროცედურასთან** - პირველ რიგში, აუცილებელია, გასაჩივრდეს უძრავი ქონების რეგისტრაციის აქტები და რეგისტრაციის სამართლებრივი საფუძველი (ხელშეკრულება, აქტი და ა.შ.). საქართველოში არსებული სამართალწარმოების ვადებიდან გამომდინარე, პროცესი შეიძლება გაგრძელდეს 3-5 ან მეტი წელი. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ამ პროცედურის გავლით დადგინდება, რომ არსებობს კეთილსინდისიერი შემძენი და ნამდვილი მესაკუთრე ვერ შეძლებს, მისგან დაიბრუნოს უძრავი ქონება, იწყება ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის მეორე ხანგრძლივი პროცესი, რომელიც ასევე შეიძლება 3-5 და მეტი წლით გაგრძელდეს. ჯამში 6-დან 10 წლამდე გაჭიანურებული პროცესი ყოველგვარ მოტივაციას უკარგავს მიტოვებული უძრავი ქონების მესაკუთრეს, ხოლო თუკი მემკვიდრეთა რაოდენობა ბევრია, მოტივაცია უფრო იკლებს.

თუ ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემები ხელს არ შეუშლის და მიტოვებული უძრავი ქონების მესაკუთრე სასამართლოში დაამტკიცებს, რომ ქონება მას ეკუთვნის, **აუცილებელი ხდება კიდევ ერთი სასარჩელო წარმოება ამ ქონებაში ფაქტობრივად მცხოვრები პირების გამოსასახლებლად**. ეს პროცესიც დაკავშირებულია დროსთან. სასამართლოს გადანყვეტილების მიღების შემდეგაც, მესაკუთრე ვერ ახერხებს მის საკუთრებაში მცხოვრები (შეჭრილი) პირების გამოსახლებას, რადგან კოვიდპანდემიის პერიოდში შეჩერებულია გამოსახლების პროცედურა. ასეც რომ არა, გამოსახლების პროცედურა აღსრულების ეტაპზე შეიძლება, დამატებით ერთი წლით გაჭიანურდეს საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე (ოჯახში არის ავადმყოფი, არასრულწლოვანი, შშმ პირი და ა.შ.).

აღსანიშნავია საკანონმდებლო (კონსტიტუციურ) დონეზე შექმნილი კიდევ ერთი დაბრკოლება: **უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს არა აქვთ უფლება, საკუთრებაში ჰქონდეთ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების უძრავი ქონება**. ლტოლვილ

ოსებს, ძირითადად, მხოლოდ რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობა აქვთ. შესაბამისად, სრულყოფილი დოკუმენტაციის არსებობის შემთხვევაშიც კი, ვერ შეძლებენ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების საკუთრებაში რეგისტრაციას. ოსების დიდი ნაწილი საქართველოს დატოვებამდე ცხოვრობდა სოფლად და სწორედ მათ ექმნებათ პრობლემა საკუთრების უფლების რეგისტრაციისას.

იმ პირობებში, როდესაც საქართველოში მყოფ საქართველოს მოქალაქეებს უჭირთ მათ საკუთრებაში არსებულ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია, კიდევ უფრო რთულდება და ხშირ შემთხვევაში სრულიად შეუძლებელი ხდება ლტოლვილი ოსი მოქალაქეების მიერ კონფლიქტის პერიოდში მიტოვებულ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია. განადგურებული დოკუმენტაციისა და განადგურებული ან/და რამდენჯერმე გადაყიდული ქონების, სამართლებრივი პროცედურების სირთულისა და ხანგრძლივობის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, **დროულად ამოქმედდეს რესტიტუციის კომისია და განაცხადების განხილვისას გათვალისწინებული იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა აქტიური ჩართულობა**. ასევე, უნდა განისაზღვროს კონკრეტული კრიტერიუმები, პროცედურები და წარსადგენი დოკუმენტაცია, რის საფუძველზეც მოხდება დაზარალებული ოსების რესტიტუცია, შესაძლებლობის ფარგლებში დაკარგული ქონების დაბრუნებით, ხოლო ასეთის შეუძლებლობის შემთხვევაში - შესაბამისი ფინანსური ანაზღაურებით. ამასთან, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის შემლუდვა თუკი არ მოიხსნება, ეთნიკურ ოსებს გამარტივებული წესით უნდა მიენიჭოთ საქართველოს მოქალაქეობა, რათა მიეცეთ შესაძლებლობა, დაიბრუნონ კონფლიქტის შედეგად დაკარგული ქონება.

ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონი

საქართველოს სახელმწიფომ აღიარა 1990-92 წლებში ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში განვითარებული კონფლიქტის დროს საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების მიმართ დარღვეული უფლებები და 2006 წლის დეკემბერში პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ“ (შემდგომში - „ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონი“).

კანონის შესავალში აღნიშნულია, რომ საქართველოს სახელმწიფო აცნობიერებს ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში 1989 –1992 წლების კონფლიქტის მძიმე შედეგებს, რომელმაც საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის უფლებებისა და თავისუფლებების უხეში დარღვევა და საკუთარი საცხოვრებელიდან იძულებით გადაადგილება გამოიწვია; ამავე დროს, სახელმწიფო იღებს პასუხისმგებლობას, აღადგინოს და საერთაშორისო სამართლით აღიარებულ სტანდარტებს მიუსადაგოს 1989–1992 წლებში

კონფლიქტის შედეგად და მის შემდგომ პერიოდში დაზარალებულთა უფლებრივი მდგომარეობა.

ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონის მიღების ვალდებულება საქართველომ 1999 წელს ევროპის საბჭოში გაწევრიანების დროს აიღო. უფრო გვიან - 2006 წლის 5 იანვარს ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიერ ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების მონიტორინგის კომიტეტის მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ საქართველომ გადაუდებლად უნდა მიიღოს კანონმდებლობა, რომელიც მოაწესრიგებს კონფლიქტების დროს დაზარალებულთა საკუთრებისა და ბინადრობის უფლებების აღდგენის ან კომპენსაციის მიღების საკითხებს³⁷.

◆ რას ეხება კანონი

1990-იანი წლების დასაწყისში, სამხრეთ ოსეთის ყოფილ ავტონომიურ ოლქში ეთნო-პოლიტიკური კონფლიქტის გამო, შევიწროება განიცადა საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში მცხოვრებმა ეთნიკურად ოსმა მოსახლეობამაც. მათ თავს ესხმოდნენ, ძირითადად, არაფორმალური შეიარაღებული ფორმირებები, რომელთა შორის, თვითმხილველთა აღწერით, მრავლად იყვნენ მემთბელი სოფლებისა და რაიონების მაცხოვრებლები. მუქარის და ფიზიკური ზემოქმედების ძალით ეთნიკურად ოს მოქალაქეებს აიძულებდნენ, დაეტოვებინათ სახლ-კარი. იყო ფიზიკური ანგარიშსწორებები. მათ შორის რამდენიმე სიკვდილით დასრულდა. ქალაქებში მასობრივად ათავისუფლებდნენ სამსახურებიდან ოს მოქალაქეებს. პირდაპირი მტკიცებულებების არარსებობის მიუხედავად, ძნელად დასაჯერებელია, რომ ეს ყოველივე ხელისუფლების ხელშეწყობის გარეშე ხდებოდა. შედეგად ათასობით ოსმა დატოვა მუდმივი საცხოვრებელი და რუსეთში (ძირითადად - ჩრდილოეთ ოსეთში) გადავიდა, სადაც საქართველოდან ლტოლვილთა კოლექტიური ცენტრები გაჩნდა.

იუსტიციის სამინისტროს 2006 წლის წინასწარი მონაცემებით, ცხინვალის რეგიონიდან და საქართველოს სხვა ტერიტორიიდან ჩრდილოეთ ოსეთში 60 ათასამდე ოსი ლტოლვილი იმყოფება. თავის მხრივ, კონფლიქტის ზონაში (ცხინვალი) საკუთარი სახლ-კარი 12 ათასმა ქართველმა დატოვა. 2004 წლისთვის ჩრდილოეთ ოსეთში არსებული მონაცემებით, საქართველოდან ემიგრირებული რეგისტრირებული ოსების რაოდენობა შეადგენდა 19 025 ადამიანს. გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის პარტნიორი ორგანიზაციის მიერ ჩრდილოეთ ოსეთში ჩატარებულმა გამოკითხვამ აჩვენა, რომ მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა არ აპირებს საქართველოში დაბრუნებას, რაც მათი აზრით, გამოწვეულია მათი სახლებისა და ქონების დაბრუნების შეუძლებლობით³⁸.

³⁷ საქართველოს მიერ ევროპის საბჭოს მოთხოვნათა და ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების თაობაზე მიღებული 1415-ე (2005) რეზოლუციის განხორციელება. ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიერ ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების მონიტორინგის კომიტეტის მოხსენება. დოკუმენტი N10779. 2006 წლის 5 იანვარი (თანამომხსენებლები: მათიას იორში, უნგრეთი და ევგენი კირილოვი, ბულგარეთი).

³⁸ საქართველოში მცხოვრები ოსური თემის მიგრაცია და მოქალაქეობასთან დაკავშირებული ცალკეული პრობლემები - სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, 2015

ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონით განსაზღვრულია საკითხები და პროცედურები, რაც კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულთა ქონების რესტიტუციას, ანუ სამართლებრივი და ქონებრივი მდგომარეობის აღდგენას, უკავშირდება.

აღნიშნული კანონი, ერთი მხრივ, წარმოადგენს დაზარალებულ პირთა ქონებრივი უფლებების აღდგენის მექანიზმის შექმნის მცდელობას, ხოლო მეორე მხრივ, მისი მიღების პროცესი წარმოჩინდა, როგორ ერთგვარი სამშვიდობო ინიციატივა.

◆ ჩანაწილუხიისა და კომპენსაციის კომისიის დაკომპლექტების წესი

კანონის მიღების დეკლარირებულ მიზანს წარმოადგენს ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე დაზარალებული პირების ქონებრივი რესტიტუცია, ადეკვატური (სანაცვლო) უძრავი ქონებით უზრუნველყოფა ან ქონებრივი ზიანის კომპენსაცია³⁹.

მიზნიდან გამომდინარე, კანონში გატარებულია შესაბამისი კომისიის პარიტეტულ პრინციპზე დაკომპლექტების მცდელობა. კომისია შედგება 9 წევრისგან - კონფლიქტის ქართული და ოსური მხარეებისა და საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის (სუბიექტების) მიერ წარმოდგენილი კანდიდატებიდან პარიტეტის პრინციპით დანიშნული წევრებისაგან. საქართველოს ხელისუფლება საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის (სუბიექტების) მიერ წარმოდგენილი კანდიდატებიდან ნიშნავს კომისიის 3 წევრს, რომლებიც შემდეგ აკომპლექტებენ კომისიას კონფლიქტის ქართული და ოსური მხარეების მიერ წარმოდგენილი კანდიდატებიდან ღია კონკურსის წესით⁴⁰.

ამასთან კანონი უშვებს შესაძლებლობას, კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობა შემცირდეს 6-მდე, იმ შემთხვევაში თუ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტები კომისიის მხოლოდ 2 კანდიდატს წარადგენენ⁴¹.

კომისიის სტრუქტურაშიც გატარებულია სამხრევი წარმომადგენლობის უზრუნველყოფის მცდელობა. კანონის მე-10 მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, მისი თავმჯდომარე კომისიის მიერ აირჩევა საერთაშორისო სამართლის სუბიექტების მიერ წარდგენილი წევრებიდან, რომელსაც ჰყავს ორი მოადგილე. ამასთან კომისიის თავმჯდომარე და მოადგილეები უნდა იყვნენ სხვადასხვა მხარის მიერ დასახელებული კანდიდატები⁴².

კომისიის დაკომპლექტების პარიტეტული პრინციპის დეკლარირების მიუხედავად, სამივე აქტორის მიერ დანიშნული წევრების დასწრების

³⁹ ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ კანონის პირველი მუხლი.

⁴⁰ იმავე კანონის მე-9 მუხლი.

⁴¹ იმავე კანონის მე-9 მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁴² იმავე კანონის მე-10 მუხლის, მესამე ნაწილი.

აუცილებლობას არ ითვალისწინებს კომისიის სხდომის უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმები, კომისია უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება არანაკლებ 6 წევრისა⁴³, შესაბამისად - კომისიის სხდომა შესაძლებელია, ჩატარდეს მხოლოდ ორი სუბიექტის მიერ დანიშნულ წევრთა შემადგენლობით. ამასთან, კომისიის გადაწყვეტილების მისაღებად საკმარისია სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობის მხარდაჭერა⁴⁴.

◆ ქონჯის რესტიტუციისა და კომპენსაციის საქმეთა განხილვა და აღსრულება

რესტიტუციისა და კომპენსაციის კომისია არსობრივად წარმოადგენს კვაზი სასამართლო ორგანოს. შესაბამისად, კანონით, წარმოების დაწყების საფუძვლად განისაზღვრა იძულებით გადაადგილებული პირების ანდა კონფლიქტის შედეგად ქონებრივი თვალსაზრისით ზიანმიყენებული პირების *განცხადება*. ამდენად, კომისია არ არის უფლებამოსილი, პროაქტიულად შეისწავლოს ესა თუ ის საკითხი. იგი მხოლოდ კანონით დადგენილი ფორმით და უფლებამოსილი პირების განცხადებით სწავლობს კონკრეტულ საქმეებს⁴⁵.

კომისია საქმეებს იხილავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით⁴⁶. ამასთან, კანონი მთლიანი წარმოებისთვის ითვალისწინებს 6-თვიან ვადას, ხოლო რთული პროცედურების შემთხვევაში მაქსიმუმ 9 თვეს⁴⁷.

განცხადების დაკმაყოფილების შესახებ კომისიის გადაწყვეტილებით უნდა განისაზღვროს თავდაპირველი საცხოვრებლის დაბრუნების, ადეკვატური (სანაცვლო) საცხოვრებლით უზრუნველყოფისა და ქონებრივი ზიანის კომპენსაციის საფუძვლები, პირობები და წესი⁴⁸. მნიშვნელოვანია, რომ კომისიის გადაწყვეტილება საჯარო გამოცხადებისას დაუყოვნებლივ შედის ძალაში⁴⁹ და თავად კომისია გასცემს სააღსრულებო ფურცელს და მხოლოდ პროცედურული დარღვევები შეიძლება გასაჩივრდეს უზენაეს სასამართლოში⁵⁰.

ამდენად, კომისია, როგორც კვაზი სასამართლო ორგანო ერთგვარად ინტეგრირებულია სასამართლოს სისტემაში. ამავე დროს, იგი უფრო სწრაფ და ეფექტურ ორგანოდ უნდა ჩამოყალიბებულიყო.

კანონის შესაბამისად, კანონიერი მფლობელის განცხადების დაკმაყოფილების შემდეგ, უძრავი ქონების ფიზიკურად არსებობის შემთხვევაში, იგი შეიძლება ქონების დაბრუნებას, მიუხედავად ამჟამინდელი მფლობელის (მესაკუთრის) კეთილსინდისიერებისა. თუ ქონება სახელმწიფო (მუნიციპალურ)

⁴³ ცალკეულ შემთხვევებში კი 5 წევრი. იმავე კანონის მე-16 მუხლის პირველი ნაწილი.

⁴⁴ იმავე კანონის მე-16 მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁴⁵ იმავე კანონის 24-ე მუხლი.

⁴⁶ იმავე კანონის 27-ე მუხლი.

⁴⁷ იმავე კანონის 27-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები.

⁴⁸ იმავე კანონის 27-ე მუხლის მე-7 ნაწილი.

⁴⁹ სტანდარტული დავისას მხარეს, როგორც წესი, უწევს სასამართლოს სამი ინსტანციის გავლა, სადაც გადაატვირთლობის გამო, საქმეები არ განიხილება კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადებში.

⁵⁰ მუხლი 28.1

საკუთრებაშია ან არაკეთილსინდისიერი მფლობელის ხელშია, ქონება დაუყოვნებლივ ექვემდებარება დაბრუნებას, ხოლო კეთილსინდისიერი მფლობელის არსებობის შემთხვევაში, ქონება კანონიერ მფლობელს უბრუნდება ამჟამინდელი მფლობელისთვის ადეკვატური უძრავი ქონების ან ფულადი კომპენსაციის ანაზღაურების შემთხვევაში⁵¹.

კანონი ორიენტირებულია ქონების რესტიტუციამე ან ალტერნატიული საცხოვრებლით უზრუნველყოფამე და მხოლოდ ამის შეუძლებლობის შემთხვევაში უშვებს ფულად კომპენსაციას. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში, ქონების მდგომარეობიდან გამომდინარე უნდა მოხდეს სარეაბილიტაციო ხარჯების გაღება⁵². გადაწყვეტილებები აღსრულდება და კომისიის ადმინისტრირების ხარჯები ანაზღაურდება კომისიის ფონდში აკუმულირებული რესურსებით⁵³.

◆ კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემები

კომისიის დაკომპლექტების წესში გაუგებრობას ქმნიდა ტერმინი „ქართული და ოსური მხარეები“. ნიშნავდა თუ არა ეს, რომ ოსური მხარე შეიძლება, წარმოდგენილი ყოფილიყო სამოქალაქო საზოგადოებით? კანონპროექტის ავტორთა განმარტებით, კანონი გულისხმობდა როგორც არასამთავრობო სექტორის, ისე ცხინვალის დე-ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენელთა მონაწილეობას კომისიის მუშაობაში.

კანონის მიღებისთანავე არსებობდა ორი ფაქტორი, რის გამოც კანონის ამოქმედება წარმოუდგენელი იყო:

- 1) რესტიტუციის კომისია ვინაიდან უნდა დაკომპლექტებულიყო ოსური მხარის წარმომადგენლებით, ცხინვალის დე-ფაქტო ხელისუფლების ჩართულობა ამ პროცესში, პრაქტიკულად შეუძლებელი იყო.
- 2) რესტიტუციის პროცესი საკმაოდ დიდ თანხებთან იყო დაკავშირებული. თუმცა, არც კანონის მიღების დროს და არც შემდეგ ფინანსური ექსპერტიზა არ გაკეთებულა და არც საჭირო თანხების მოძიების მცდელობას ჰქონია ადგილი. 2006 წლის შემდგომ ქვეყნის ბიუჯეტებში ერთი თეთრიც არ ყოფილა ამ მიზნით გათვალისწინებული.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება, ვივარაუდოთ, რომ საქართველოს პარლამენტმა ქონების რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონი, უფრო მეტად, ევროსაბჭოს წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით მიიღო და მის რეალურ ამოქმედებაზე არც ერთ ხელისუფლებას დღემდე არ უბრუნია.

⁵¹ იმავე კანონის 29-ე მუხლის პირველი და მეორე ნაწილები

⁵² იმავე კანონის 29-ე მუხლი.

⁵³ იმავე კანონის 33.3 მუხლი, კომისიის ფონდის შევსების წყაროებია: სახელმწიფო ბიუჯეტი, გრანტები, სხვა სახელმწიფოთა მთავრობების, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ან/და კერძო პირების საქველმოქმედო შემოწირულობები, ასევე სახელმწიფოსა და არაკეთილსინდისიერი მფლობელების მიერ გადაცემული სადავო ქონება.

რესტიტუციასთან დაკავშირებული საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა

რესტიტუციასთან დაკავშირებული პრობლემების და არსებული გამოცდილების უკეთესად გასარკვევად, საინტერესოა სხვა პოსტკონფლიქტურ რეგიონებში ამ მხრივ არსებული ვითარების გაცნობა და გააზრება, თუ რა ნაბიჯები გადაიდგა ამ პრობლემების მოსაგვარებლად.

◆ ბოსნია და ჰერცეგოვინა

ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში ამ საკითხების დარეგულირების საწყის ეტაპზე გადამწყვეტი როლი შეასრულა „ბოსნია-ჰერცეგოვინაში მშვიდობის ხელშეკრულებამ“, ე.წ. დეიტონის შეთანხმებამ, რომლის მე-7 დანართში განსაზღვრულია მთელი რიგი საკითხები ომით დაზარალებული მოსახლეობის, ლტოლვილების და დევნილების უფლებების შესახებ. დოკუმენტი ადგენს გარკვეულ პრინციპებს და გარანტიებს:

- მშობლიურ სახლში/წარმოშობის ქვეყანაში თავისუფლად დაბრუნების უფლება;
- კონფლიქტის შედეგად დაკარგული ქონების აღდგენის უფლება;
- უსაფრთხოების გარანტია შესაძლო დევნისა თუ დისკრიმინაციისგან (განსაკუთრებით - ეთნიკური წარმოშობის, აღმსარებლობის ან პოლიტიკური შეხედულების გამო);
- მხარეების ვალდებულება, აღკვეთონ ლტოლვილთა და დევნილთა დაბრუნების ხელისშემშლელი მოქმედებები; უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაბრუნების ნებაყოფლობითობის აღიარება;
- ნდობის აღსადგენად შესაბამისი ზომების მიღება;
- საცხოვრებლის თავისუფალი არჩევა;
- დაბრუნებისთვის ხელსაყრელი, პოზიტიური პირობების შექმნა.

ამ უფლებათა განხორციელებისთვის დეიტონის ხელშეკრულებით შეიქმნა დევნილთა და ლტოლვილთა ქონებრივი დავების კომისია (Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC) in Bosnia and Herzegovina). კომისიის გადანაწევრილებები ლტოლვილთა და დევნილთა ქონების რესტიტუციის საკითხებთან დაკავშირებით სავალდებულო იურიდიული ძალის მქონე იყო. უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ საჩივრებზე კომისია იყენებდა კომპიუტერიზებულ სისტემას და ადგილობრივ კვალიფიციურ იურისტებს, რომლებიც ეროვნული წარმოშობის მიხედვით პროპორციის საფუძველზე განაწილდნენ კომისიაში. კომისიის საქმიანობას საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები უჭერდნენ მხარს.

კომისია მუშაობდა ინდივიდუალურად თითოეულ საჩივარზე. თვეში გამოჰქონდა ათასამდე გადანაწევრილება. დეიტონის ხელშეკრულების შემდეგ ბოსნიაში 250 ათასი ლტოლვილი და დევნილი დაუბრუნდა თავის მუდმივ საცხოვრებელ ადგილს.

მიუხედავად იმისა, რომ შეთანხმების განხორციელება საკმაოდ რთული და შებლუდული იყო, დეიტონის პრინციპებს არა მხოლოდ ბოსნიის კონკრეტული შემთხვევისთვის, არამედ უფლებრივი მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად მსგავს პოსტკონფლიქტურ პირობებში მაინც დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა. გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესმა კომისარიატმა (გლუკმა) დაიწყო პროგრამების ამუშავება დაბრუნების პროცესის წასახალისებლად და მხარდასაჭერად. კომისიამ (CRPC) კონრეტული კრიტერიუმებით განავითარა პროცედურები და ინდივიდუალურად ყოველი ლტოლვილის/იძულებით გადაადგილებული პირის მშობლიურ სახლში დაბრუნების შესახებ განცხადების შეტანიდან 6 კვირის განმავლობაში იღებდა სამართლებრივ გადაწყვეტილებას. დეიტონის შეთანხმებით, კომისიის დადგენილება იყო საბოლოო და სავალდებულო ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის.

საბოლოო ჯამში კომისიის 8-წლიანი მუშაობის შედეგად კომისიამ მიიღო და განიხილა 240 ათასზე მეტი საჩივარი 319 ათას ქონებასთან დაკავშირებით; 311 ათასზე მეტი საბოლოო გადაწყვეტილება საკუთრების უფლებებზე; შეიქმნა მონაცემთა ბაზა და ინტეგრირებული კომპიუტერული სისტემა საკუთრების შესახებ; ამ პროცესმა გადაწყვეტილების აღსრულებასაც შეუწყო ხელი და 2003 წლის ბოლოს უკვე 92 %-ით იყოს გადაწყვეტილებები კონკრეტულ საქმეებთან დაკავშირებით.

ამ კომისიის საქმიანობა ერთ-ერთ წარმატებულად ითვლება უფლებების რესტიტუციის სფეროში. უზარმაზარმა საერთაშორისო დახმარებამ თავისი როლი შეასრულა. 2008 წლისთვის დანგრეული სახლების დაახლოებით ნახევარი იყო აღდგენილი, დანარჩენი ჯერ კიდევ არ იყო რეაბილიტირებული, ძირითადად - ფინანსების ნაკლებობის გამო.

◆ კოსოვო

საომარი მოქმედებების დასრულების შემდეგ გაეროს სპეციალურ წარმომადგენელს კოსოვოში მიენიჭა უფლებამოსილება, ქონების რესტიტუციის საკითხებზე სპეციალური ინსტიტუტი ჩამოეყალიბებინა. 1999 წელს დამტკიცდა სპეციალური დოკუმენტი საცხოვრისის და საკუთრების დირექტორატის, ასევე - საცხოვრისის და საკუთრების საჩივრების კომისიის შექმნის შესახებ (Housing and Property Directorate (HPD) and the Housing and Property Claims Commission (HPCC). ორივე ინსტიტუტი იყო ad hoc საერთაშორისო ინსტიტუტი, რომელიც კოსოვოში გაეროს დროებით ადმინისტრაციას ემორჩილებოდა.

საკუთრების რესტიტუციის და კომპენსაციის პრაქტიკა ითვალისწინებდა როგორც საერთო სასამართლოების მექანიზმის გამოყენებას, ასევე როგორც საგამონაკლისო და დამატებით მექანიზმს, HPD-ს ჰქონდა უფლებამოსილება, მიეღო და განეხილა გარკვეული სახის საჩივრები, რომლებიც ეხებოდა 1989 წლიდან 1999 წლამდე მომხდარ საკუთრების უფლების დარღვევას.

2006 წლისთვის HPD/HPCC-ს უკვე განხილული და გადაწყვეტილი ჰქონდა საკუთრების შესახებ საჩივრების უმრავლესობა, რომლებიც სადაო

საცხოვრებლებს ეხებოდა. კომისია აგრძელებდა მუშაობას მცირე რაოდენობის საქმეებზე.

HPD-ს შეეძლო, გადაეწყვიტა დავა მედიაციის მეშვეობით. თუკი მედიაცია წარუმატებელი იქნებოდა, მას შეეძლო, საქმე გადაეცა HPCC-სთვის, რომელსაც საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა ხელუწიფებოდა. კომისიას, ასევე, შეეძლო, საჩივრის გარკვეული ნაწილი გაეგზავნა საერთო სასამართლოებში ან ადმინისტრაციულ ორგანოებში განსახილველად.

HPD-ის კიდევ ერთი მანდატი იყო მიტოვებული კერძო, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საცხოვრისის ინვენტარიზაცია. კომისიას შეეძლო, ჰუმანიტარული მიზნებისთვის მიტოვებული საკუთრების გამოყენებაზე ან გაქირავებაზე გადაწყვეტილების მიღება და ამ პროცესზე ზედამხედველობა. HPD/HPCC ფიზიკური პირების საჩივრებს სწავლობდა. იურიდიული პირების საჩივრებს არ განიხილავდა.

◆ სამხრეთ აფრიკა

საჩივრების პროგრამა ეხებოდა სამხრეთ აფრიკაში არსებულ აპარტეიდს, რასობრივ დაყოფას და იძულებით ღონისძიებებს, რაც ათწლეულები გრძელდებოდა.

1993 წელს დამტკიცდა სამხრეთ აფრიკის დროებითი კონსტიტუცია, რასაც მოჰყვა დემოკრატიული არჩევნები და ახალი კონსტიტუციის მიღება. მალე მომზადდა სპეციალური პროგრამა, რომლის ერთ-ერთი მიმართულება რასობრივი დისკრიმინაციის გამო მიწის მესაკუთრეთა შეზღუდული უფლებების განხილვა იყო. პარლამენტმა შექმნა სპეციალური კომისია საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებულ საჩივრებზე. კომისიას ევალებოდა დავების მედიაცია და მოგვარება, საქმეების შესწავლა, გადაუწყვეტელ საჩივრებზე ანგარიშის მომზადება, სასამართლოსთვის სპეციალური ანგარიშის მომზადება დამატებითი მტკიცებულების წარსადგენად, მიწის მესაკუთრეობის უფლების აღდგენა, ალტერნატიული, სახელმწიფო მიწის საკუთრების უფლების მინიჭება, კომპენსაციის გადახდა. შეიქმნა მიწის საკუთრების რესტიტუციის კომისია და მიწის საკუთრების საჩივრების სასამართლო.

რამდენიმე წელში კომისია გარდაიქმნა მიწის საკითხების სახელმწიფო დეპარტამენტად, და აღმასრულებელი ხელსუფლების ნაწილად იქცა. აღნიშნული ორგანო პასუხისმგებელი იყო რესტიტუციასთან დაკავშირებულ საჩივრებზე და მიწის საკუთრების რეფორმაზე. ინსტიტუტს შეეძლო საკუთრების უფლების აღდგენა, ალტერნატიული საკუთრების უფლების მინიჭება, ფინანსური კომპენსაცია, ან კომბინაცია ამ სხვადასხვა ინსტრუმენტების.

კომისია ასევე ხელს უწყობდა მიწის ხელახალ განაწილებას, ნდობის აღდგენას და შერიგებას რესტიტუციის პროცესის მეშვეობით და სხვა ინიციატივების მხარდაჭერას.

◆ ტაჯიკეთი

ტაჯიკეთში რესტიტუციის პრობლემები წარმოიშვა გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში დაწყებული შიდა კონფლიქტების დროს, რის შედეგადაც დაახლოებით 60 ათასი იძულებით გადაადგილებული პირი და ლტოლვილი გადავიდა ავღანეთის ტერიტორიაზე, ხოლო 500 ათასი გაიხიზნა დედაქალაქ დუშანბეში ან მთიან რეგიონებში. დიდი რაოდენობის მიტოვებულ საცხოვრებელს ხშირად იკავებდნენ დაპირისპირებული ჯგუფის წარმომადგენლები, რაც რესტიტუციისთვის დამატებით პრობლემას ქმნიდა. კანონიერი მფლობელებისთვის ქონების დაბრუნების უზრუნველსაყოფად ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მიიღო რიგი ნორმატიული აქტები. შედეგად, ძირითადი საცხოვრებელი სახლები ჩამოერთვათ უკანონო მფლობელებს და დაუბრუნდათ კანონიერ მესაკუთრეებს. კონფლიქტის შედარებით მარტივად დასრულების მიზეზად ასახელებენ ამ ქვეყანაში კომუნისტური მმართველობიდან შემორჩენილი სამართლებრივი სისტემის განგრძობადობას, სადაც კონფლიქტების დროსაც კი სამართლებრივი სისტემის მუშაობა შენარჩუნებული იყო.

ტაჯიკეთის მთავრობამ მიიღო კანონი უკანონოდ დაკავებული სახლების დაბრუნების შესახებ და სპეციალური რეზოლუცია ტაჯიკეთის რესპუბლიკის ლტოლვილი მოქალაქეებისა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებში დაბრუნების პროცესისა და მათი სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გაიოლების მიზნით დამატებითი ზომების შესახებ. ამ გადაწყვეტილებებმა აიძულა ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა სახლების უკანონო მფლობელები, სასწრაფოდ დაეტოვებინათ თავიანთი ადგილსამყოფელი. რამდენიმე თვეში ფაქტობრივად ყველა ასეთი სახლი გათავისუფლდა და ადგილობრივ მაცხოვრებლებს შესაძლებლობა მიეცათ, დაბრუნებულიყვნენ. მიუხედავად იმისა, რომ უკანონო მფლობელთა უმეტესობამ საბოლოოდ მშვიდობიანად მიატოვა დაკავებული ადგილები, აქტიური გასახლება მაინც მოთხოვნილ იქნა ზოგიერთ ინსტანციაში. მოთხოვნა სრულად დაკმაყოფილდა სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

◆ რუანდა და ბურუნდი

რუანდასა და ბურუნდის შორის არ დადებულა სამშვიდობო შეთანხმებები, მაგრამ გაეროს და სხვა ორგანიზაციების აქტიური მონაწილეობით შემუშავებული რიგი სახელმძღვანელო პრინციპები სასარგებლოა საკუთრების და ბინადრობის უფლებების გადაწყვეტის პრაქტიკაში გასარკვევად. ქონებრივი დავები აფერხებდა დაბრუნების, რეინტეგრაციის და განვითარების გზას. გლუკმა (UNHCR) დაარწმუნა ორივე ქვეყნის მთავრობა - საკუთარ განცხადებებში ყველგან ხაზი გაესვათ, რომ კერძო საკუთრების უფლება იქნებოდა სრულად დაცული და სახლის თუ მიწების ნებისმიერ მითაცებას ბოლო მოეღებოდა კანონიერ მფლობელთა დაბრუნების შემდეგ. ასევე, კანონმდებლობა არეგულირებდა საცხოვრებლის უკანონო დაკავების მკაცრად განსაზღვრულ დროებით ხასიათს და უზრუნველყოფდა, რომ ეს დაკავება ყოფილიყო მკაცრად განსაზღვრული დროებითი ხასიათის, ასევე - სანქცირებული ყოფილიყო დროის

მხოლოდ მოკლე, განსაზღვრული პერიოდისთვის და ნებადართული ოფიციალური უფლებამოსილი თანამდებობის პირების მიერ. ასევე, დაიწყო მუშაობა კონკრეტული საშუალებების გამოძებნისთვის ქონებრივ დავებზე სამართლიანი და სწრაფი გზით გადაწყვეტილებათა გამოტანის უზრუნველყოფის მიზნით.

◆ კვიპროსი

○ ანანის გეგმა კვიპროსისთვის

კვიპროსში 2004 წელს გაეროს გენერალურმა მდივანმა კოფი ანანმა წარადგინა ბერძნული და თურქული ნაწილისთვის სპეციალური გეგმა. გეგმა შეიცავდა 6 პუნქტს, რომელიც ეხებოდა კვიპროსის სახელმწიფო მოწყობას. დოკუმენტის ერთი თავი ეხებოდა საკუთრების უფლების საკითხს და შესაბამისი საჩივრების პროგრამას.

გეგმაში დიდი ადგილი ეკავა შიდა ეროვნული სტრუქტურების შექმნას, რომელთაც საკუთრების უფლების რეალიზაციის და კონფლიქტით დაზარალებულთა საკუთრებასთან დაკავშირებული ყველას საკითხის განხილვა ეხებოდა.

გეგმის თანახმად, დამოუკიდებელი ორგანო - კვიპროსის საკუთრების საბჭო უნდა ჩამოყალიბებულიყო, რომელიც განიხილავდა საჩივრებს. საბჭოს ათი წლის განმავლობაში უნდა ემუშავა რესტიტუციის და კომპენსაციის საკითხებზე.

გეგმასთან დაკავშირებულ რეფერენდუმში თურქულმა ნაწილმა 64.9 %-ით მხარი დაუჭირა ინიციატივას, ბერძნული ნაწილი კი წინააღმდეგი წავიდა 75 %-ით. ამას დაერთო სხვა ფაქტორებიც და სამწუხაროდ ხელი შეეშალა გეგმის განხორციელებას.

○ ჩრდ. კვიპროსი

გარდა ანანის გეგმისა, ჩრდილოეთ კვიპროსში ადამიანის უფლებათა ევროსასამართლოს გადაწყვეტილების Xenides-Arestis v. Turkey მიღების შემდეგ შეიქმნა უძრავი საკუთრების კომისია. ამ ინიციატივის მიზანი იყო, შეექმნა ეფექტური შიდა პროცედურა ჩრდილოეთ კვიპროსში კონფლიქტის შედეგად მიტოვებული საკუთრების შესახებ საჩივრების განხილვისთვის.

კომისიამ მუშაობა დაიწყო 2006 წელს თურქული ნაწილის ხელისუფლების მხრიდან და სწავლობს საჩივრებს, რომელიც ეხება რესტიტუციას, კომპენსაციას ან ქონების გადაცვლას. კომისია მიმართულია მესაკუთრეების ლეგიტიმური საჩივრების დაკმაყოფილებისკენ. 7 ათასზე მეტი აპლიკაცია შევიდა კომისიაში და 1200-ზე მეტი გადაწყვეტილებაა გამოტანილი, დავის მეგობრული გადაწყვეტის გზით. კომისიამ კომპენსაციაც გადაუხადა აპლიკანტებს.

არსებული სასამართლო სისტემა თუ კვაზი-სასამართლო ორგანო?

საერთაშორისო გამოცდილების მიხედვით, რესტიტუციის კანონთან დაკავშირებით საკანონმდებლო მონესრიგების ორი გზა გამოიკვეთა ბევრგან: ერთია სასამართლო სისტემის ფარგლებში, მეორე კი - სპეციალური კვაზი-სასამართლო ორგანოს შექმნა - ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში და სხვაგან არსებული მოდელების მსგავსად.

სასამართლო სისტემის ფარგლებში პრობლემაა ის, რომ ბევრგან სასამართლო გაუმართავად მუშაობს მსგავს სენსიტიურ საკითხებზე ან მოქმედი კანონმდებლობა შეუძლებელს ხდის ბევრი საქმის განხილვას. ამავე დროს სასამართლო პროცედურის საშუალებით რესტიტუციის საკითხების გადაწყვეტა საკმაოდ ძვირი იქნება მოსახლეობისთვის. მნიშვნელოვანია სასამართლოების მიერ მიღებული პრეცედენტი რესტიტუციის საკითხზე. თუმცა, მსგავსი გადაწყვეტილებები კონფლიქტის მხოლოდ ერთ მხარეს შეიძლება არსებობდეს ამ ეტაპზე და ესეც პრობლემური საკითხია ბევრგან.

ბოსნიაში მხარეები ასრულებდნენ დეიტონის შეთანხმებას, რომლის ნაწილი იყო კომისიის შექმნა. შეთანხმების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტი კი იყო საერთაშორისო საზოგადოებრიობა, ნატო, ევროკავშირი, გაერო. მსგავსი გარანტიები ბევრ კონფლიქტურ სიტუაციასთან დაკავშირებით არ არსებობს.

სპეციალური კომისიის შექმნას რაც შეეხება, ამგვარი კომისიის გადაწყვეტილება ზოგან შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში. ამიტომ აუცილებელია გარანტიები, რომ კომისიის მუშაობა მაქსიმალურად იყოს დაზღვეული პრობლემებისგან.

გაჭიანურებული ქონებრივი დაგებისას აუცილებელია თითოეული დაზარალებულის საქმის სპეციფიკური გამოკვლევა, რათა მოიძებნოს არსებითი გამოსავალი. თითოეულ დაზარალებულს, მათ შორის - დაბრუნებულ ლტოლვილებს, იძულებით გადაადგილებულ პირებს და მეორად მცხოვრებლებს, რომლებიც სადავო სახლებში ცხოვრობენ, უნდა ჰქონდეთ უფლება, ჩვენება მისცენ დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ სასამართლოს ან სხვა ორგანოს, სადაც მათ მოუსმენენ.

ტაჯიკეთის გამოცდილების ზოგიერთი ასპექტი ახლოსაა საქართველოს სიტუაციასთან. ერთმა სერიოზულმა სხვაობამ შესაძლებელი გახადა პრობლემის უფრო ადვილი, ნაკლებად მტკივნეული მოგვარება - ტაჯიკეთში არ შეცვლილა სამართლებრივი რეჟიმი, განსხვავებით საქართველოსგან, სადაც მთელი სამართლებრივი სისტემა შეიცვალა იმ პერიოდის განმავლობაში, როცა ადგილობრივი მოსახლეობა ლტოლვილებად და იძულებით გადაადგილებულ პირებად იქცა. შესაბამისად, ტაჯიკეთში დაბრუნების პროცესი და შესაბამისი სამართლებრივი სტატუსი არ შეცვლილა. საქართველოს შემთხვევაში, ბინადრობის, ქონებრივ სამართალთან დაკავშირებით, შესაძლოა, უფრო სხვა, კომპლექსური მიდგომა იყოს საჭირო, მათ შორის - აღდგენითი

მართლმსაჯულების (გარდამავალი სამართლებრივი სისტემის) გამოყენების აუცილებლობა.

ნებისმიერ შემთხვევაში, პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ უფრო ეფექტურია მცირე პერიოდის მანძილზე ქონებრივი საჩივრების განმხილველი კომისიის შექმნა, რომელიც ყველა ლტოლვილისათვის, იგპ-ს და სადავო ბინების ახლანდელი მფლობელებისათვის ხელმისაწვდომი იქნება და რომლის მეშვეობითაც ეფექტური საშუალებების გამოყენების უფლება განხორციელდება.

ბინადრობის და ქონებრივი პრობლემების გარდა, ფიზიკური ინტეგრაციის და დაცვის, ისევე როგორც ეკონომიკური, სოციალური და სხვა სახის უსაფრთხოების საკითხები გავლენას ახდენს ლტოლვილთა სახლში დაბრუნებაზე. კონფლიქტის ორივე მხარეს არის რისკები, საშიშროებები, რთული ეკონომიკურ-მატერიალური ვითარება, სოციალური პრობლემები, პრობლემები სკოლასთან (განათლებასთან), დასაქმებასთან, ჯანდაცვის შეზღუდულ ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით. სასამართლო სისტემის და სახელმწიფოსადმი ნდობას და მის მიუკერძოებლობაში დაურწმუნებლობა სერიოზული პრობლემაა ყველგან. ეს ფაქტორები ხელს უშლიან დაბრუნების პროცესს. აუცილებელია ამ საკითხებს დაეთმოს ჯეროვანი ყურადღება.

ახალი ორგანოს შექმნა, მისი ხელმისაწვდომობა, სისწრაფე და პროფესიონალიზმი ბევრ რამეს წყვეტს. ასეთი დამოუკიდებელი კომისია შეძლებს სარჩელების მიღებას, გამოძიებას და სავალდებულო გადაწყვეტილების გამოტანას. რამდენიმე ქვეყანაში მსგავსი პროცედურები განხორციელდა. ეს მექანიზმი უზრუნველყოფს დაბრუნების პროცესის სამართლიანობას და სისწრაფეს.

XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოდან იძულებით გადასახლებულ პირთა რეპატრიაცია

კიდევ ერთი საკითხი, რომლის განხილვა საინტერესოა საქართველოს გამოცდილების თვალსაზრისით, ყოფილი სსრკ-ის მიერ XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოს სსრ-დან იძულებით გადასახლებულ პირთა რეპატრიაციის პროცესია. 1989-91 წლებში ლტოლვილ და იძულებით გადაადგილებულ პირთა რესტიტუციის განხორციელების ვალდებულების მსგავსად, საქართველომ 1999 წელს, ევროსაბჭოში განწვრიანებისას, ასევე, აიღო ვალდებულება სამხრეთ საქართველოდან დეპორტირებული მოსახლეობის რეპატრიაციის შესახებ. ისტორიული სამართლიანობის აღდგენის, ღირსეული და ნებაყოფლობითი დაბრუნების პრინციპების დადგენისა და რეპატრიაციის პროცესის სამართლებრივი რეგულირების მიზნით, 2007 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილი სსრკ-ის მიერ XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოს სსრ-იდან იძულებით გადასახლებულ პირთა რეპატრიაციის შესახებ“. კანონით განისაზღვრა: იმ პირთა წრე, ვისაც აქვს უფლება, მიიღოს რეპატრიანტის სტატუსი; დოკუმენტაციის ნუსხა, რაც უნდა

წარმოადგინოს რეპატრიაციის მსურველმა; რეპატრიაციის მსურველის განაცხადის განხილვის პროცედურები და ვადები.

კანონის მიღების შემდეგ რეპატრიაციის პროცესის წარმართვის ხელშეწყობისა და რეგულირებისათვის მთავრობამ მიიღო რამდენიმე სამართლებრივი დოკუმენტი. 2014 წელს საქართველოს მთავრობამ N1671 განკარგულებით დაამტკიცა ყოფილი სსრკ-ის მიერ XX საუკუნის 40-იან წლებში საქართველოს სსრ-იდან იძულებით გადასახლებულ პირთა რეპატრიაციის შესახებ სახელმწიფო სტრატეგია.

იმის მიუხედავად, რომ არსებობს სათანადო საკანონმდებლო ბაზა და სახელმწიფოს გაცნობიერებული აქვს რეპატრიაციის აუცილებლობა, არსებობს მთელი რიგი სირთულეები სხვადასხვა სფეროში, რაც საჭიროებს კომპლექსურ მიდგომას.

რეპატრირებული და რეპატრიაციის მსურველი მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა და საჭიროებები დეტალურად ასახა საქართველოს სახალხო დამცველმა საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ ანგარიშებში⁵⁴. სახალხო დამცველის რეკომენდაციების დიდი ნაწილი, რაც ეხება რეპატრიანტებისთვის და რეპატრიაციის მსურველთათვის ქართული ენის შესწავლას, საზოგადოებაში არსებული ნეგატიური წარმოდგენების, სტერეოტიპებისა და ფობიების აღმოფხვრას და ა.შ. ჯერ კიდევ არ არის შესრულებული.

სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია

რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონის ამოქმედების ერთ-ერთი ეფექტური მექანიზმი შეიძლება გამხდარიყო სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია.

2006 წლის 12 ნოემბერს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის იმ ტერიტორიაზე, რომელსაც საქართველოს ხელისუფლება აკონტროლებდა, ჩატარდა არალეგიტიმური ე.წ. სამხრეთ ოსეთის პრეზიდენტის არჩევნები, რომელშიც „გაიმარჯვა“ დიმიტრი სანაკოევმა - ცხინვალის დე ფაქტო ხელისუფლების ყოფილმა თავდაცვის მინისტრმა და შემდგომში პრემიერ მინისტრმა. დიმიტრი სანაკოევის შტაბის მტკიცებით, ამ არჩევნებში აქტიურად მონაწილეობდნენ არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე მცხოვრები ოსები, რომლებსაც მოზებრდათ „გაურკვეველ ვითარებაში“ ცხოვრება. სანაკოევის პოზიციის თანახმად, „სამხრეთ ოსეთის რესპუბლიკის სტატუსი ერთიანი საქართველოს შემადგენლობაში უნდა განისაზღვროს“.

ამავე დღეს, 2006 წლის 12 ნოემბერს ჩატარდა სეპარატისტების დე ფაქტო ასევე არალეგიტიმური საპრეზიდენტო არჩევნები, რომელშიც ელუარდ კოკოითმა მოიპოვა გამარჯვება. მედიაში გავრცელებული ცნობებით, ე.წ. ალტერნატიულ

⁵⁴ იხ. სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ, 2015 წ. გვ. 857.

არჩევნებში 41737-მა ამომრჩეველმა მიიღო მონაწილეობა, ცხინვალის ცნობით კი, მათ მიერ ჩატარებულ არჩევნებში 52443-მა ამომრჩეველმა მისცა ხმა.

ამ არჩევნების შემდეგ სოფელ ქურთაში ფუნქციონირება დაიწყო სამხრეთ ოსეთის ალტერნატიულმა ხელისუფლებამ თავის მინისტრთა კაბინეტით და პრეზიდენტის ადმინისტრაციით. ალტერნატიულ ხელისუფლებაში საკვანძო თანამდებობების მნიშვნელოვანი ნაწილი ეთნიკურად ოს მოქალაქეებს ეკავათ, რომელთა შორის სეპარატისტული მთავრობის ყოფილი მაღალჩინოსნებიც იყვნენ. დიმიტრი სანაკოვეის ალტერნატიული ხელისუფლება თავის საქმიანობაში ეყრდნობოდა დე ფაქტო სამხრეთ ოსეთის კონსტიტუციას და საკანონმდებლო აქტებს. ასევე, ოფიციალურ სიმბოლიკად იყენებდა ე.წ. სამხრეთ ოსეთის გერბსა და დროშას.

ამრიგად, 2006 წლის ნოემბრის შემდეგ რეგიონში ახალი პოლიტიკური რეალობა შეიქმნა ცხინვალსა და ქურთაში ორი ალტერნატიული მმართველობითი ცენტრის ჩამოყალიბების შედეგად.

საქართველოს ხელისუფლება საჯაროდ უარყოფდა კავშირს დიმიტრი სანაკოვეთან და ე.წ. ალტერნატიულ არჩევნებთან. თუმცა „ითვალისწინებდა ახალ რეალობას“ და „დიპლომს აწარმოებდა“ ახალ არალეგიტიმურ წარმონაქმნთან რეგიონის მომავლის განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

მაღევე საქართველოს ხელისუფლებამ გადანყვიტა ალტერნატიული ხელისუფლება ქართული კანონმდებლობის ჩარჩოში მოექცია და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული შექმნა.

2007 წლის 13 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“, რომელიც „განსაზღვრავს ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ფორმასა და წესს ამ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულ აღდგენამდე“.

ამ კანონზე დაყრდნობით საქართველოს პარლამენტმა 2007 წლის 8 მაისს მიიღო დადგენილება „ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის შექმნის შესახებ“. იმავე წლის 10 მაისს გამოქვეყნდა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის შექმნის, საქმიანობის წესისა და ფარგლების შესახებ“, სადაც წერია, რომ „ადმინისტრაციის სტრუქტურა და ადმინისტრაციის საქმიანობის ორგანიზებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები განისაზღვრება ადმინისტრაციის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი“. შესაბამისად, დიმიტრი სანაკოვემ ჩამოაყალიბა დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაცია, რომელსაც სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია ეწოდა. ამ პოლიტიკურ მმართველობით ერთეულს დღემდე სამხრეთ ოსეთის

ადმინისტრაცია ეწოდება. შედეგად, ტერმინს - „სამხრეთ ოსეთი“ საქართველოში ლეგიტიმური საფუძვლები გაუჩნდა.

საქართველოს ხელისუფლებამ დიმიტრი სანაკოევის ადმინისტრაციას რეგიონის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და ინფრასტრუქტურულ საკითხებზე ზედამხედველობა დაავალა. მასვე უნდა ემსჯელა და მოლაპარაკებები ეწარმოებინა რეგიონის შესაძლო პოლიტიკური სტატუსის შესახებ.

პარლამენტის იმდროინდელი რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილის, ვანო ხუხუნიაშვილის განცხადებით, ადმინისტრაცია მოცემულ ტერიტორიაზე საქართველოს სახელმწიფო ორგანოების ნაწილი და მათი გაგრძელება უნდა იყოს და არა დამოუკიდებელი წარმონაქმნი. მას, გარდა საქართველოს ხელისუფლებისა, ლეგიტიმაციის სხვა წყარო არ გააჩნია. მისივე განმარტებით, სანაკოევის ადმინისტრაციას რამდენიმე ძირითადი ფუნქცია ექნება. ესენია - კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების სფეროში მისი მთავარი როლის განსაზღვრა, კერძოდ, კონფლიქტის ზონაში, რეგიონის შემდგომ სტატუსზე ყველა დაინტერესებულ მხარესთან მოლაპარაკებების წარმოება და საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებთან თანამშრომლობა. აქვე უნდა ითქვას, ადმინისტრაციის ფუნქციას ასევე, კონფლიქტის დარეგულირების თვალსაზრისით საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა, კონფლიქტის სამშვიდობო გეგმების და პროექტების შემუშავება და ამ პროცესში მოსახლეობის ჩაბმა და მათი მონაწილეობის უზრუნველყოფა. კონფლიქტის ზონის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობას შორის ურთიერთდობის განმტკიცება, ქართული და ოსური ენების, ტრადიციების და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება. ადმინისტრაციას ასევე დაეკისრება იმ კანონის რეალიზაცია, რომელიც დაზარალებულთა ქონებრივ რესტიტუციასა და კომპენსაციას ეხება და, რაც მთავარია, კონფლიქტის ზონაში იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაბრუნების პროცესის ხელშეწყობა⁵⁵.

როგორც პარლამენტის მაღალჩინოსნის განცხადებიდან ჩანს, განიხილებოდა ადმინისტრაციის ჩართვა რესტიტუციის შესახებ კანონის იმპლემენტაციაში. თუმცა, რეალურად, მსგავსი ამოცანები ადმინისტრაციის წინაშე ოფიციალურად დღემდე არ დასმულა. პრობლემაა ის ფაქტიც, რომ სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია არ ფლობს არანაირ ინფორმაციას ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების მიერ ქონებრივი უფლებების აღდგენის მოთხოვნების შესახებ და არც რესტიტუციის პროცესში მონაწილეობს.

ადმინისტრაციის შექმნით საქართველოს ხელისუფლება ვარაუდობდა, რომ ოსური საზოგადოების ნდობას მოიპოვებდა და მიმხრობილი საზოგადოების მხარდაჭერით მოახერხებდა რეგიონის ინტეგრაციას დანარჩენ საქართველოსთან. ამავე დროს, ადმინისტრაციის საქმიანობა ადასტურებდა,

⁵⁵ 2007 წლის 18 აპრილს ჰაინრიკ ბილოს ფონდის ოფისში გამართული საჯარო დისკუსია თემაზე: „ახალი სამხრეთ ოსეთი - სამშვიდობო გეგმა, სტრატეგია, პერსპექტივა“.

რომ რეგიონში არა მხოლოდ სეპარატისტული განწყობები არსებობდა, არამედ თბილისისადმი ლოიალურად დამოკიდებული მოსახლეობაც მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენდა, რომელთა შორის ეთნიკურად ოსებიც იყვნენ. ამ მიდგომამ როგორც სრული ქართული პოლიტიკური სპექტრის, ასევე საერთაშორისო თანამეგობრობის მხარდაჭერა მოიპოვა. თუმცა, კონფლიქტით გაყოფილი საზოგადოების ინტეგრაციის პროცესები სასურველი სცენარითა და ტემპით არ წარიმართა.

სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციის შექმნამ, ერთი მხრივ, მართლაც მოიზიდა ოსური მოსახლეობის მცირე ნაწილი, რომლებმაც თანამშრომლობის და დასაქმების სურვილიც გამოთქვეს, მაგრამ ცხინვალის რეგიონში მცხოვრები ოსური მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილში სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციასთან თანამშრომლობა მოღალატურ საქმიანობად აღიქმებოდა, რასაც სეპარატისტული ხელისუფლების აქტიური პროპაგანდაც უწყობდა ხელს. შედეგად ოსური მოსახლეობის გაუცხოება კიდევ უფრო გაღრმავდა. ამას მოყვა გზების ბლოკირება და რეგიონის ქართული და ოსური მოსახლეობა ერთმანეთისგან იზოლირებული აღმოჩნდა.

2008 წლის ომმა და რუსეთის მიერ სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობის აღიარებამ სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციას მნიშვნელოვნად გამოაცალა ის საფუძველი, რის გამოც იგი შეიქმნა: საქართველო ვეღარ აკონტროლებს იმ ტერიტორიას (ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციული ტერიტორიული ერთეული), სადაც სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების მიზნით შეიქმნა სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია.

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაციამ ქურთიდან თბილისში გადმოინაცვლა და საქართველოს დედაქალაქში ამჟამად, ძირითადად, საგანმანათლებლო, კულტურულ და ჯანდაცვის პროგრამებს ახორციელებს.

დასკვნა

ადამიანის უფლებათა ცენტრის პროექტის ფარგლებში შესწავლილი გარემოებებიდან ვლინდება, რომ დღემდე არც ერთ ხელისუფლებას არ განუხორციელებია კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის რეაბილიტაცია, პატივის, ღირსების და ქონებრივი უფლებების აღდგენა.

დევნილობაში მყოფ ოსურ მოსახლეობას, რომელსაც არ წამოუყენებია პოლიტიკური მოთხოვნები და არ გაუწევია შეიარაღებული წინააღმდეგობა, კვლავ აქვს იმედი, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს კონფლიქტების შედეგად დარღვეული უფლებების და სამართლიანობის აღდგენას.

კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს ჰქონდეს ინფორმაცია, 1989-1992 წლებში და მის შემდგომ პერიოდში ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში შეიარაღებული კონფლიქტის და საქართველოს სხვა

რეგიონებში ქართველ და ოს მოსახლეობას შორის დაპირისპირების გამო, რამდენმა ადამიანმა დატოვა საქართველო. ამასთანავე, აუცილებელია, რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ კანონში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების შემდგომ კანონით გათვალისწინებულმა რესტიტუციის კომისიამ აქტიურად დაიწყოს მუშაობა.

2006 წელს მიღებული რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონის მოთხოვნით, უნდა შექმნილიყო კომისია, რომელიც განიხილავდა რესტიტუციის შესახებ დაზარალებულთა განაცხადებს. კომისია დღემდე არ შექმნილა და არ განუხორციელებია კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილება, რის გამოც კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული მოქალაქეები მოკლებული არიან ეფექტიან მექანიზმს, დაიბრუნონ ქონება ან მიიღონ შესაბამისი კომპენსაცია.

კონფლიქტით დაზარალებულთა უფლებრივი მდგომარეობის სრულად აღდგენა პრაქტიკულად, შეუძლებელი იქნება მათთვის საქართველოს მოქალაქეობის დაბრუნების გარეშე. საქართველოდან იძულებით გადაადგილებულ ეთნიკურად ოს მოსახლეობას, რომლებმაც შემდგომში სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა მიიღეს, საქართველოს კანონმდებლობა აძლევს შესაძლებლობას, დადგენილი პროცედურების შესაბამისად, საგამონაკლისო წესით მიიღოს საქართველოს მოქალაქეობა და იმავდროულად შეინარჩუნოს სხვა ქვეყნის მოქალაქეობა. კანონმდებლობით არ არის დადგენილი სხვა, უფრო მოქნილი მექანიზმი, რომელიც გაითვალისწინებდა ამ ჯგუფის მიერ საქართველოს დატოვების განსაკუთრებულ გარემოებებს და გამარტივებული პროცედურებით მოახდენდა მათთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებას. იმ ვითარებაში, როდესაც ეს კონკრეტული ჯგუფი საერთო წესების გამოყენებით ითხოვს მოქალაქეობის მინიჭებას, უარის თქმის ძირითადი საფუძველი ხდება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაცემული უარყოფითი დასკვნა, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოებას წარმოადგენს. მისი სტატუსიდან გამომდინარე, ეს დასკვნა არ არის ხელმისაწვდომი იმ პირისათვის, რომლის მოქალაქეობის მინიჭების საკითხიც განიხილება. შესაბამისად, იგი მოკლებულია შესაძლებლობას, დაუპირისპირდეს და გააბათილოს უარყოფით დასკვნაში მითითებული გარემოებები. ამგვარი რეგულაციის პირობებში, მაღალია უსაფრთხოების სამსახურის თვითნებობის და დაუსაბუთებელი, შაბლონური დასკვნის მომზადების რისკი, რაც უარყოფითად აისახება საქართველოდან იძულებით გადაადგილებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის უფლებებზე.

საქართველოს პრეზიდენტს აქვს უფლება, უარყოფითი დასკვნის მიუხედავად, სათანადო დასაბუთების შემთხვევაში პირს მაინც მიანიჭოს საქართველოს მოქალაქეობა, მაგრამ როგორც წესი, იგი ამ უფლებამოსილებას არ იყენებს.

აუცილებელია, კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულთათვის მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება შეფასდეს, როგორც სახელმწიფო ინტერესი.

სამწუხაროდ, დღევანდელი მდგომარეობიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს პრიორიტეტულ ინტერესს არ წარმოადგენს 1989-1992 წლებში და მის შემდგომ პერიოდში ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში შეიარაღებული

კონფლიქტის დროს და საქართველოს სხვა რეგიონებში ქართველ და ოს მოსახლეობას შორის დაპირისპირების გამო დაზარალებული მოქალაქეების უფლებრივი და ქონებრივი რესტიტუცია.

აუცილებელია, ხელისუფლებამ გაიაზროს, რომ რესტიტუციის პროცესის რეალური და ეფექტიანი წარმართვა, კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ლტოლვილების და იძულებით გადაადგილებული პირების სამართლიანი მოთხოვნების დაკმაყოფილება, მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ევროსაბჭოს წინაშე აღებული ვალდებულების ფორმალურად შესასრულებლად, არამედ პირველ რიგში - სამართლიანობისთვის, ხალხებს შორის ნდობის აღდგენისთვის და შერიგებისთვის.

რეკომენდაციები

საქართველოს პარლამენტს:

- შეიტანოს ცვლილებები „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ ორგანულ კანონში და საქართველოდან 90-იან წლებში მასობრივად ემიგრირებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობისათვის განსამდგროს მოქალაქეობის მინიჭების მოქნილი, გამარტივებული პროცედურა.
- შეიტანოს რესტიტუციისა და კომპენსაციის კანონში დროული ცვლილებები, რითაც ხელს შეუწყობს რესტიტუციის კომისიის დროულ შექმნას და მის გამართულ მუშაობას;
- მნიშვნელოვანია, რომ რესტიტუციის და კომპენსაციის კანონში შევიდეს ცვლილება, რითაც საქართველოს მთავრობას დაევალება, პროაქტიურად დაიწყოს ეთნიკური ოსების მიერ მიტოვებული საკუთრებების აღწერა. ამასთან, აუცილებელია, შეიქმნას სტატისტიკა, რითაც მოხდება იდენტიფიცირება, თუ რა ქონების ნაწილია სახელმწიფოს საკუთრებაში და რამდენს ჰყავს ახლი მფლობელი/მესაკუთრე.

საქართველოს მთავრობას:

- დროულად ამოქმედდეს რესტიტუციისა და კომპენსაციის კომისია და განისაზღვროს კონკრეტული კრიტერიუმები, პროცედურები და წარსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა, რის საფუძველზეც შესაძლებლობის ფარგლებში მოხდება დაზარალებულთა ქონების რესტიტუცია, ან შესაბამისი კომპენსაცია.
- ეთნიკურად ოსი პირებისთვის, რომლებიც კონფლიქტის შედეგად დაზარალდნენ, გამარტივდეს სახელმწიფო დანესებულებებში საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის მოპოვების წესი და პროცედურები.
- მუნიციპალიტეტებს დაევალოს, დაამუშაონ და დაიცვან სტატისტიკური ინფორმაცია, 1989-1992 წლებში და მის შემდგომ პერიოდში ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში შეიარაღებული კონფლიქტის

დროს და საქართველოს სხვა რეგიონებში ქართველ და ოს მოსახლეობას შორის დაპირისპირების გამო, რამდენმა ადამიანმა დატოვა საქართველო და დაკარგა ქონება.

- აუცილებელია, მთავრობის სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ პრიორიტეტულ საკითხად იყოს განხილული კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის კომპენსაციის/რესტიტუციის და მოქალაქეობის მინიჭების საკითხის მოგვარება. ამ მიმართულებით კონკრეტული მოქმედებები დაგეგმოს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროში არსებულმა კომისიამ, რომელიც დეოკუპაციისა და კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისთვის სახელმწიფო სტრატეგიის შექმნაზე მუშაობს.

საქართველოს პრეზიდენტს:

- იმოქმედოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და უარყოფითი დასკვნის არსებობის მიუხედავად, კონფლიქტით დაზარალებულთა ინდივიდუალური გარემოებების შეფასების შემდგომ, გამოიყენოს მოქალაქეობის მინიჭების უფლებამოსილება.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს:

- საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფითი დასკვნის მომზადებისას სრულყოფილად და ობიექტურად მოხდეს ინდივიდუალური შემთხვევების შესწავლა და შეფასება;

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს:

- მოქალაქეობის საკითხზე სააგენტოს წარმომადგენლებმა სწორი და კვალიფიციური კონსულტაცია გაუწიონ განმცხადებლებს და თუკი განცხადება არასწორი საფუძვლითაა წარდგენილი, დაეხმაროს განმცხადებელს, დააზუსტოს მოთხოვნა ისე, რომ განცხადების დაკმაყოფილებაზე სახელმწიფოსგან ავტომატურად უარი არ მიიღოს.