

საქართველოს სახალხო დამცველი
PUBLIC DEFENDER OF GEORGIA
НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК ГРУЗИИ

კონფლიქტით დაზარალებული
მოსახლეობის უფლებრივი
მდგომარეობა საქართველოში

THE HUMAN RIGHTS SITUATION
OF THE CONFLICT-AFFECTED
POPULATION IN GEORGIA

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ,
ПОСТРАДАВШЕГО В РЕЗУЛЬТАТЕ
КОНФЛИКТА В ГРУЗИИ

2016





საქართველოს
სახალხო დამცველი

კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

2016 წელი



www.ombudsman.ge



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის დახმარებით.
მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ სახალხო დამცველის აპარატი და
პუბლიკაციის შინაარსის ევროკავშირის პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

შესავალი	4
გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლების მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა.....	5
სოციალურ-ეკონომიკური საკითხები	5
კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ პირთა საქმეების უფლება	9
მინის რეგისტრაცია	10
უსაფრთხოების პრობლემები.....	11
ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთა უფლებრივი მდგომარეობა.....	14
ჯანმრთელობის დაცვის უფლება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე	14
დოკუმენტაციისა და გადაადგილების თავისუფლების საკითხი.....	19
ბავშვთა უფლებები.....	22
ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მიმოხილვა და რეკომენდაციები	25
რეკომენდაციები	27

2016 წელი კონფლიქტებით დაზარალებული მოსახლეობისათვის, როგორც საქართველოს კონტროლირებად, ისე ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, სტაბილურად მძიმე იყო. თუმცა, წინა წლისგან განსხვავებით, გამოვლინდა მკვლელთა, დაკავებების და გაუჩინარების ფაქტები, ამავდროულად, ამ შემთხვევების ირგვლივ გამართული ამოო მოლაპარაკებები ნათლად წარმოაჩენს მხარეთა შორის რეალური თანამშრომლობის არარსებობას, რაც აჭიანურებს გამოძიებას და აფერხებს სიმართლის დადგენას.

მოუგვარებელი კონფლიქტი და ჰუმანიტარული საკითხების პოლიტიზება განსაკუთრებულად მძიმე გავლენას ახდენს ბავშვებზე და არასრულწლოვნებზე. შემაშფოთებელია აფხაზეთის გამყოფ ხაზზე ბავშვების, მათ შორის ჩვილების და მათი მშობლების დაკავების ფაქტები. 2016 წელს სახალხო დამცველისთვის ცნობილი გახდა არაერთი შემთხვევა, რომლის დროსაც რუსეთის ფედერაციის სამხედრო ბაზებზე ადგილი ჰქონდა დაკავებულების მიმართ არასათანადო და ღირსების შემლახავ მოპყრობას, მათ შორის, სიტყვიერ შეურაცხყოფას, საკვებისა და სასმელი წყლის შეზღუდვის ფაქტებს.

სიტუაციას ართულებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციების შესვლასთან დაკავშირებით წარმოქმნილი დაბრკოლებებიც. ასევე მცირეა იმ საერთაშორისო დონორი თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების რიცხვი, რომლებიც გააძლიერებდნენ აფხაზურ და ოსურ სამოქალაქო საზოგადოებას. ყოველივე ეს უარყოფითად აისახება კონფლიქტურ რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობის უფლებებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ხელისუფლება ეფექტიანად ვერ აკონტროლებს აფხაზეთსა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთს, მას აკისრია პოზიტიური ვალდებულება, პოლიტიკური, სამართლებრივი თუ დიპლომატიური გზით, ზემოქმედება მოახდინოს იქ მაცხოვრებელი მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობაზე. შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მთავრობის პოლიტიკა მაქსიმალურად უნდა უწყობდეს ხელს ოკუპირებულ ტერიტორიებსა და გამყოფი ხაზის მიმდებარედ მცხოვრები ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, ჯანდაცვისა და განათლების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდას და ოკუპირებული რეგიონების ჩართვას საქართველოს ეკონომიკურ ურთიერთობებში. ამისათვის საჭიროა მთავრობამ შეიმუშაოს კოორდინირებული, მოქნილი და კონფლიქტით დაზარალებულ პირთა საჭიროებებზე მორგებული მექანიზმები როგორც საკანონმდებლო, ისე პრაქტიკულ დონეზე. ამ საკითხებთან დაკავშირებით სახალხო დამცველის მიერ 2016 წელს გაცემული რამდენიმე მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია ასახულია შემდგომ თავებში.

გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლების მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა

სოსიალურ-ეკონომიკური საკითხები

სახალხო დამცველის აპარატი რეგულარულად აკვირდება როგორც სამეგრელოს, ისე შიდა ქართლის რეგიონების გამყოფი ხაზის სოფლებში ადამიანის უფლებრივ მდგომარეობას. ზოგადი შეფასებით, შეიძლება ითქვას, რომ მდგომარეობა წლიდან წლამდე სტაბილურად მძიმეა და მიუხედავად მთავრობის მიერ განხორციელებული სოციალური და ინფრასტრუქტურული პროექტებისა, ადგილობრივი მოსახლეობა ჯერ ისევ მძიმედ განიცდის ომისგან მიყენებულ ზიანს. ეს განსაკუთრებით ეხება შიდა ქართლის გამყოფი ხაზის სოფლებს, რომელთაც პირდაპირ შეეხოთ 2008 წლის შეიარაღებული მოქმედებები, ხოლო ომის შემდგომ მავთულხლართების გავლების შედეგად თანდათანობით შეეზღუდათ წვდომა სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე და სარწყავ წყალზე, რაც ადგილობრივთა შემოსავლის ძირითადი წყაროა. მაგალითისათვის, ქარელის მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ქარელის მუნიციპალიტეტის გამყოფი ხაზის 15 სოფლიდან სარწყავი წყლის პრობლემა არ აქვს მხოლოდ ერთს, ხოლო 2014-2016 წლებში 4 სოფელში ნაწილობრივ გადაიჭრა ეს პრობლემა.¹

გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჯარიაშენში 2016 წლის მარტში, სავარაუდოდ რუსმა სამხედროებმა, გამყოფი ხაზის მიმდებარე ტერიტორიაზე გზის გაყვანის სამუშაოები წამოიწყეს. ადგილობრივი მოსახლეობის განცხადებით, გზა, რომელიც მათ ნაკვეთებზე გადის, დაახლოებით 32 ოჯახს 30-40 ჰექტარ მიწის ნაკვეთზე უზღუდავს წვდომას. მათივე თქმით, გზის გაყვანის შემდეგ კიდევ 70 მეტრით გადმოიწია გამყოფმა ხაზმა. ოკუპაციის გამო, მართალია, ადგილობრივი მოსახლეობა ამ ნაკვეთებზე ვეღარ შედიოდა, თუმცა მას საძოვრებად მაინც იყენებდა. გზის გაყვანის სამუშაოებმა კი მათ ეს შესაძლებლობაც შეუზღუდა.² 2008 წლის ომის შემდეგ 138 კომლიან სოფელში, მიწებზე წვდომა 60-მდე ოჯახმა დაკარგა.

იქ, სადაც მიწის და სარწყავი წყლის პრობლემა არ დგას, მოსახლეობა პროდუქტის მოყვანის სიძვირესა და რეალიზების პრობლემაზე ჩივის. გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჯარიაშენის მოსახლეობამ სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებთან საუბრის დროსაც აღნიშნა, რომ ხილი მათი შემოსავლის მთავარი წყაროა, მაგრამ მოსავლის რეალიზება უჭირთ. მოსახლეობა ასევე წუხს სასუქისა და შხამ-ქიმიკატების დაბალ ხარისხზე, რის გამოც იძულებულები არიან ხეხილი მრავალჯერ შეწამლონ. გარდა იმისა, რომ ძვირია, ეს ცუდადაც აისახება მოსავლის ხარისხზე. მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის გაზიფიცირება

1 ქარელის მუნიციპალიტეტის გამგეობის 2017 წლის 22 თებერვლის N 2646/17 წერილი.

2 სახალხო დამცველის აპარატის ვიზიტი სოფელ ჯარიაშენში, 2016 წლის მარტი, 2017 წლის თებერვალი. „სოფელ ჯარიაშენთან ოკუპირებული ტერიტორიიდან გადმოსულებს ადგილობრივების ბალებში გზა გაჰყავთ“, 2016 წლის 12 მარტი, ინტერპრესნიუსი, <http://www.interpressnews.ge/ge/konfliqtebi/370316-sofel-jariashentan-okupirebuli-teritoriidan-gadmosulebs-adgilobrивebis-baghebshi-gza-ga-hyavth.html?ar=A> [ბოლოს ნანახია 15.02.2017].

დასრულდა, გასათბობად ადგილობრივი მაცხოვრებლები მაინც შეშას იყენებენ და ამბობენ, რომ ამისთვის ხეხილის ბალების გაჩეხვაც კი უნევთ.³

ყოველივე ზემოთქმული ნათლად მიუთითებს, რომ მოსახლეობის მთავარი პრობლემა შემოსავლის წყაროს მოძიებაა. ამასთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველი 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშში აღნიშნავდა, რომ გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიას (შემდგომში სამთავრობო კომისია) უნდა ემსჯელა ისეთი აგრარული და სამეწარმეო პროექტების შესახებ, რომლებიც მორგებული იქნებოდა კონფლიქტებით დაზარალებული თემების სპეციფიკურ საჭიროებებსა და შესაძლებლობებზე.⁴ თუმცა, ამგვარი სპეციფიკური პროგრამის ინიცირების შესახებ სამთავრობო კომისიას ამ დრომდე არ უმსჯელია. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტომ“ 2016 წელს გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მიკრო და მცირე მეწარმეობის ხელშეწყობის პროგრამის ფარგლებში 147 ბენეფიციარი დააფინანსა. ჯამურმა თანხამ 655,649 ლარი შეადგინა.⁵ თუმცა, გარდა იმისა, რომ ეს ძალიან მცირე თანხაა რეალური სამეწარმეო საქმიანობის განსახორციელებლად (საშუალოდ ბენეფიციარზე დაახლოებით 4460 ლარი), ეს პროგრამა არ არის გათვლილი კონკრეტულად კონფლიქტით დაზარალებული თემებისათვის.

მისასალმებელია, რომ შიდა ქართლის გამყოფი ხაზის 57 სოფლიდან 23-მა მიიღო მაღალმთიანი სოფლის სტატუსი, რაც სამომავლოდ გააუმჯობესებს მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობას.⁶ 2014-2016 წლებში გაზიფიცირებულ აბონენტებს გათბობის უზრუნველსაყოფად 200 ლარი გამოეყოთ, ხოლო იმ სოფლებში, სადაც ჯერ არ დასრულებულა გაზიფიცირება, თანხა გამოიყო ოჯახებზე.⁷

მნიშვნელოვანია ზოგადი და უმაღლესი განათლების გაუმჯობესების კუთხით გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში განხორციელებული აქტივობები. 2016 წელს პროფესიული განვითარების პროგრამაში ჩაერთნენ როგორც სამეგრელოს, ისე შიდა ქართლის გამყოფი ხაზის მიმდებარე სკოლების მასწავლებლები. გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლების 25 სკოლაში ასევე დაინერგა ინკლუზი-

3 სახალხო დამცველის აპარატის ვიზიტი სოფელ ჯარიანში, 2017 წლის 16 თებერვალი.

4 „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში“, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2015, გვ. 6.

5 გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიის 2016 წლის საქმიანობის ანგარიშის პროექტი.

6 ეს სოფლებია გორის მუნიციპალიტეტის სოფლები: ერგნეთი, დიცი, ქორდი, არბო, მერეთი, ზარდიათკარი, გუგუთიანთკარი, კირბალი, ზემო ნიქოზი, ქარელის მუნიციპალიტეტის სოფლები: საციხური, კოდა, ატოცი, აბანო, კასპის მუნიციპალიტეტის სოფლები: ვაკე, საკორინთლო, პანტიანი, გორაკა, ბოჟამი, თვაურები, კოდისწყარო, ხაშურის მუნიციპალიტეტის სოფლები: ჩორჩანა, ნაღვლი, ყოზი. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2017 წლის 6 მარტის N515 წერილი.

7 გორის, ხაშურის, კასპის, ქარელის, საჩხერის და ონის მუნიციპალიტეტების გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მცხოვრები მოსახლეობის გათბობით უზრუნველყოფის მიზნით დახმარების მიმღებ პირთა საერთო რაოდენობამ შეადგინა 11891. გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიის 2016 წლის საქმიანობის ანგარიშის პროექტი. გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიის 2016 წლის საქმიანობის ანგარიშის პროექტი.

ური განათლება. უმაღლესი განათლების კუთხით, 2016-2017 სასწავლო წელს სოციალური პროგრამის ფარგლებში გრანტი მოიპოვა გამყოფი ხაზის პირას მცხოვრებმა 166-მა სტუდენტმა. 2016-2017 სასწავლო წლის პირველ სემესტრში სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით საერთო ჯამში დაფინანსდა 846 სტუდენტი.⁸

ინფრასტრუქტურის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი იყო შიდა ქართლში სას-მელი წყლის ჭაბურღილების, სარწყავი სისტემის, საგანმანათლებლო დაწესე-ბულებების და საზოგადოებრივი ცენტრების აშენება და რეაბილიტაცია, რაც ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებების დაცვის კუთხით, ასევე აუცილებელი ღონისძიებებია. აქტიურად მიმდინარეობს გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ ტყვიავში გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების კლინიკისა და ზუგდიდის მუ-ნიციპალიტეტის სოფელ რუხში მრავალპროფილიანი საუნივერსიტეტო კლინი-კის მშენებლობის პროცესი.

რაც შეეხება სამეგრელო-ზემო სვანეთის გამყოფი ხაზის სოფლებს,⁹ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხურჩის მოსახლეობისთვის, გარკვეულ სერვისე-ბზე ხელმისაწვდომობა ბოლო სამი წლის განმავლობაში გაუმჯობესდა. 2015 წელს დასრულდა სოფლის ბუნებრივი აირით მომარაგება. რეაბილიტაცია ჩაუ-ტარდა სოფლამდე მისასვლელ 4 კმ-იან მონაკვეთსაც. სოფელში 2015 წლიდან ფუნქციონირებს საბავშვო ბაღიც, რომელიც იაპონიის საელჩოსა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ერთობლივი ძალისხმევით გარემონტდა. 29 აღსაზრდელს შორის არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებიც. 2008 წლის ომის შემდგომ პერიოდში სოფელში სასწრაფო დახმარების მანქანა უსაფრთხოების მიზნით არ შედიოდა. ამჟამად ეს პრობლემა აღმოფხვრილია, თუმცა, მოსახ-ლეობა მაინც უჩივის სასწრაფო დახმარების მანქანების დაგვიანებას. მართა-ლია, სოფელს ორი ექიმი ემსახურება, მაგრამ არ აქვს შესაბამისად აღჭურვილი ამბულატორია.

ამბულატორიის პრობლემა დგას წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის სოფელ ფახ-ულანშიც. ამავე სოფლის მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეო-ბას ამძიმებს სოფლის რამდენიმე უბნის (ლეკუკეს უბანი, ქალაღალის უბანი) დამაკავშირებელი ხიდის არარსებობა მდინარე ოლორზე, რომელიც ადიდების დროს ათეულობით ოჯახს ართმევს გადაადგილების საშუალებას. ასევე გასა-მაგრებელია მდინარის ნაპირები, რადგან ადიდებისას წყალს მიაქვს მოსახლეო-ბის სახნავ-სათესი მიწები და მოსავალი. ხიდის და ჯვბირების მშენებლობა ხელს შეუწყობდა სოფლის ეკონომიკურ განვითარებას და ხელმისაწვდომს გახდიდა აუთვისებელი მიწების ნაწილს. როგორც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტიდან აცნობეს სახალხო დამცველს, ბიუჯეტში თანხის სიმცირის გამო პრობლემის აღმოფხვრა დროულად ვერ ხერხდება.¹⁰

2015 წელს, სახალხო დამცველის აპარატმა შეისწავლა და დაადგინა, რომ სოფელ ფახულანში დაზიანებული იყო წყალმომარაგების სისტემა. ადგილო-

8 განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 2017 წლის 14 მარტის 3614/17 წერილი.

9 ამ სოფლებთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშში, „ადამიანის უფლებების მდგომარეობა სამეგრელო-ზემო სვანეთის გამყოფი ხაზის სოფ-ლებში“, 2016, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3902.pdf>.

10 წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 12 იანვრის N43 წერილი.

ბრივი მოსახლეობის თქმით, ამის გამო მოსახლეობის ნახევარზე მეტს სუფთა სასმელი წყალი არ მიეწოდებოდა. მისასალმებელია, რომ წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ 2016 წლის აპრილიდან სოფელ ფახულანში სასმელი წყლის მაგისტრალისა და წყალსადენი ქსელების რეაბილიტაცია წამოიწყო.¹¹ გარდა ამისა, 2015 წელს მუნიციპალური განვითარების ფონდმა, მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით, დაასრულა ფახულანის ცენტრიდან გამყოფ ხაზამდე მიმავალი 4 კმ-იანი გზის მონაკვეთის სრული რეაბილიტაცია გარე განათებითურთ, რაც მნიშვნელოვნად შეამსუბუქებს სოფლის მაცხოვრებელთა ყოფას.

სოფელ ხურჩაში პრობლემას წარმოადგენდა ელექტროენერგიის შეუფერხებელი მიწოდება და შესაბამისი ინფრასტრუქტურის გაუმართაობაც, რომელზეც სახალხო დამცველი სპეციალურ ანგარიშშიც წერდა.¹² ენერგეტიკის სამინისტროს მიმართ სახალხო დამცველის შესაბამისი რეკომენდაციის საპასუხოდ გვეცნობა, რომ „ენერგო პრო ჯორჯიას“ მიერ განხორციელებული სამუშაოების შედეგად ელექტროენერგია შეუზღუდავად მიეწოდებათ იმ აბონენტებს, რომლებიც დათანხმდნენ ამ კომპანიის კუთვნილ გამანაწილებელ ქსელზე გადმოსვლას.¹³

ბუნებრივი აირის შეუფერხებელი მიწოდების პრობლემა დგას ასევე ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ განმუხურში, სადაც გაზსადენის გაყვანა, მოსახლეობის თქმით, ოთხი წლის წინ შეჩერდა.¹⁴ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ინფორმაციით, გაზიფიცირების სამუშაოები სოფელ განმუხურში 2017 წლის განმავლობაში იგეგმება.¹⁵ სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ ზამთრის პერიოდში გათბობის მიზნით, მინიჭებული ქულების შესაბამისად, 3მ³ შეშა, ან 100 ლარი გამოუყო.¹⁶

სახალხო დამცველი კიდევ ერთ პრობლემაზე მიუთითებს - სამთავრობო კომისიის მხრიდან სამეგრელოს რეგიონის გამყოფი ხაზის სოფლებს, განსაკუთრებით კი მათ, რომლებიც მავთულხლართების გავლების შედეგად დაზარალდნენ, ნაკლები ყურადღება ექცევა. კონკრეტულად კი, არ მომხდარა სამეგრელოს სოფლების სრული გაზიფიცირება (განმუხური, ფახულანი), არც 200-ლარიანი დახმარება მიუღიათ ზამთრის პერიოდში გათბობის საშუალებების შესაძენად, კომისიის სხდომებს ამ რეგიონის მუნიციპალიტეტების გამგებლები ასევე არ ესწრებიან. ამასთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველის აპარატმა კომისიის თანათავმჯდომარე სამინისტროებს სამეგრელოს რეგიონის გამყოფი ხაზის სოფლების, კონკრეტულად კი ხურჩას, განმუხურისა და ფახულანის მოსახლეობისათვის ზამთარში გათბობის მიზნით გამოყოფილი 200-ლარიანი ვაუჩერის გაცემის საკითხის განხილვის რეკომენდაციით მიმართა. პასუხად, სახალხო დამცველს ეცნობა, რომ ეს საკითხი სამთავრობო კომისიის მორიგ სხდომაზე განიხილება.¹⁷

11 წალენჯიხის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 12 იანვრის N43 წერილი.

12 საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ადამიანის უფლებების მდგომარეობა სამეგრელო-ზემო სვანეთის გამყოფი ხაზის სოფლებში“ გვ.9.

13 საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს 2017 წლის 9 იანვრის N03/95 წერილი.

14 მოქალაქე თ.შ.-ს 2016 წლის 26 სექტემბრის N12459/16 განცხადება.

15 ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 14 თებერვლის N02/743 წერილი.

16 ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 14 თებერვლის N02/743 წერილი.

17 შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2017 წლის 6 მარტის N515 წერილი.

საქართველოს სახალხო დამცველს წლების განმავლობაში მიმართავდნენ მოქალაქეები, რომლებიც მთავრობისაგან დღემდე ითხოვენ ომის დროს დაზიანებული სახლის აღდგენა/რეაბილიტაციას ან მიყენებული ზიანის კომპენსაციას. სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი ასეთი შემთხვევებიდან განსაკუთრებით პრობლემატურია გორის მუნიციპალიტეტის სოფელი ზარდიაანთკარი და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელი ხურჩა რომელთა შესახებაც სახალხო დამცველი 2014 და 2015 წლების საპარლამენტო ანგარიშებშიც წერდა.¹⁸

2016 წლის 11 თებერვალს, სახალხო დამცველს N1837/16 განცხადებით მიმართა ქარელის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჭვრინისში მცხოვრებმა გ. ხ.-მ, რომლის სახლიც 2008 წლის საომარი მოქმედებების შედეგად დაზიანდა. მიუხედავად იმისა, რომ განმცხადებელი 2009 წლიდან მოყოლებული ყოველ წელს მიმართავდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის გამგეობას, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ამ წლების განმავლობაში არცერთხელ არ მოიძებნა თანხა განმცხადებლის საცხოვრებელი სახლის აღდგენითი და გამაგრებითი სამუშაოებისათვის. 2016 წლის 7 ივლისს სახალხო დამცველმა კვლავ მიმართა რეკომენდაციით (N01-7/7424) გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებითი სამთავრობო კომისიის თანათავმჯდომარეებს, განეხილათ და შემჭიდროებულ ვადებში მიეღოთ გადაწყვეტილება გ.ხ.-სთვის საცხოვრებელი სახლის აღდგენა/გამაგრებითი სამუშაოებისათვის თანხის გამყოფის საკითხზე.

პრობლემა არა მხოლოდ 2008 წლის შეიარაღებული კონფლიქტის შედეგად მიყენებული ზიანის კომპენსაცია, არამედ 1990-იანი წლებში აფხაზეთში მიმდინარე საომარი მოქმედებების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობისთვის ზარალის ანაზღაურების საკითხიც. სახალხო დამცველმა შეისწავლა ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხურჩის მდგომარეობა, სადაც მოსახლეობა სამჯერ დაზარალდა საომარი მოქმედების გამო (1992-1993, 1998, 2008 წლებში) და მიყენებული ზარალის კომპენსაციას ითხოვს. ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ სახალხო დამცველისთვის მიწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2007 წელს მოსახლეობის ნაწილს არასრულად აუნაზღაურდა ზარალი, ნაწილს კი არანაირი დახმარება არ მიუღია.¹⁹

სახალხო დამცველის აპარატისათვის ცნობილია, რომ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებს უკვე შესწავლილი აქვთ ომის დროს დაზიანებული სახლების მდგომარეობა, გაკეთებულია ხარჯთაღრიცხვაც, თუმცა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ამ ხარჯებს ვერ ფარავს. რეკომენდაციებზე პასუხად, სახალხო დამცველის აპარატს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქ-

18 დეტალურად იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ზარდიაანთკარი: ომის შედეგები და არსებობის სიმძიმე“, 2014, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2242.pdf>; სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიში „ადამიანის უფლებების მდგომარეობა სამეგრელო-ზემო სვანეთის გამყოფი ხაზის სოფლებში“, 2016, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3902.pdf>.

19 იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ადამიანის უფლებების მდგომარეობა სამეგრელო-ზემო სვანეთის გამყოფი ხაზის სოფლებში“, 2016, <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3902.pdf>.

ტურის, ასევე, შერიგების და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატიდან ეცნობა, რომ უწყებები მუშაობენ დონორთა რესურსების მოძიებაზე.²⁰

გამომდინარე იქიდან, რომ 2008 წლის ომის დროს დაზიანებული სახლების მდგომარეობა უკვე 9 წელია ყოველწლიურად უარესდება და შესაბამისად, იზრდება მათი რეაბილიტაციისათვის საჭირო თანხების ოდენობა; ამასთან, მოსახლეობა, რომელიც დაზიანებულ სახლში ცხოვრობს, საცხოვრებლის გარეშე დარჩენის საფრთხის წინაშეა, სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ სამთავრობო კომისიამ უნდა მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კონფლიქტების შედეგად დაზიანებული სახლების კომპენსაცია-რეაბილიტაციასთან დაკავშირებით.

საკუთრების უფლება აღიარებულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით, ასევე ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის პირველი მუხლით. სათანადო საცხოვრებლის უფლება აღიარებული და გარანტირებულია რიგი საერთაშორისო კონვენციებით, მათ შორის სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლით. მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ შესაბამისი რესურსების სიმწირე არ ათავისუფლებს სახელმწიფოს „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტით აღიარებული უფლებების, მათ შორის სათანადო საცხოვრებლის უფლების ძირითადი ვალდებულებების შესრულებისგან.

მინის რეგისტრაცია

საქართველოს სახალხო დამცველი როგორც 2014, ისე 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშებში აღწერდა მინების რეგისტრაციასთან დაკავშირებულ პრობლემას, განსაკუთრებით გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში. საქართველოს სახალხო დამცველი ჯერ კიდევ 2014 წლის საპარლამენტო ანგარიშში მიმართავდა რეკომენდაციით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, დაეჩქარებინა გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მინების რეგისტრაციის პროცესი.²¹ 2015 წლის ანგარიშში აისახა საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გამყოფი ხაზის სოფელ დიცის ერთ-ერთ უბანზე განხორციელებული საპილოტე პროექტის შედეგები. ჩატარებული კვლევის რეკომენდაციები ითვალისწინებდა კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით გაცემული დოკუმენტების ლეგალიზაციის აუცილებლობას, საოკუპაციო ხაზის მიმდებარე მოსახლეობის გათავისუფლებას მინის რეგისტრაციის საფასურისგან და სხვა. 2016 წლის დასაწყისში ცნობილი გახდა იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემუშავებული კანონპროექტის შესახებ, რომელიც მიზნად ისახავდა მინის რეგისტრაციის პროცესის გამარტივებას.²²

20 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს 2016 წლის 20 დეკემბრის N01/3895 წერილი.

21 „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში“, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2014, გვ. 6.

22 „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში“, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2015, გვ.14-15.

საქართველოს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,²³ 2016 წლის 31 ივლისს ძალაში შევიდა კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“, რომელიც ამარტივებს და უფასოს ხდის მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის პროცესს. კანონის თანახმად, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო საკუთარი რესურსით მოიძიებს უფლების დამადასტურებელ დოკუმენტებს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებში. ასევე, შესაძლებელი ხდება თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარება შესაბამისი კომისიის მეშვეობით. რიგი უფლებამოსილებები განესაზღვრებათ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს. დავის წარმოშობის შემთხვევაში კანონი ითვალისწინებს მედიაციას. კანონი ასევე განსაზღვრავს სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების სარეგისტრაციო დოკუმენტების ლეგალიზების სამართლებრივ საფუძვლებს.

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, რეგისტრაციის პროცესის დაწყებიდან (2016 წლის 1 აგვისტო) 2016 წლის ბოლომდე გამყოფი ხაზის მიმდებარე ტერიტორიიდან (საოკუპაციო ზოლიდან 500მ-იანი მონაკვეთი) წარდგენილ იქნა 287 განცხადება, რომლიდანაც 204 შემთხვევაში პროცესი წარმატებით დასრულდა, ხოლო 83 განცხადებასთან დაკავშირებით კვლავ გრძელდება წარმოება. თუმცა, არსებული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს გამყოფი ხაზის მიმდებარე ტერიტორიებისათვის სპეციალურ სამართლებრივ რეჟიმს და რეგისტრაციის დადგენილი წესი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე თანაბრად ვრცელდება.

სახალხო დამცველი მიესალმება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ გატარებულ ღონისძიებებს პრობლემის სიღრმისეულად შესწავლისა და კანონმდებლობის დახვეწის კუთხით, თუმცა, მიიჩნევს, რომ ოკუპაციის სიმწვავიდან გამომდინარე, გამყოფი ხაზის სოფლები განსაკუთრებულ ყურადღებას და დახმარებას საჭიროებენ, მავთულხლართების გავლების შედეგად დაზარალებულთა მიწების უმოკლეს ხანებში რეგისტრაციისათვის. შესაბამისად, სახალხო დამცველი რეკომენდაციას ნაწილობრივ შესრულებულად მიიჩნევს.

უსაფრთხოების პრობლემები

კონფლიქტით დაზარალებულ სოფლებში რეგულარულად ირღვევა ადგილობრივი მოსახლეობის პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის, ჯანმრთელობის, განათლების, საცხოვრებლისა და საკუთრების უფლებები, რასაც გამყოფ ხაზზე გადაადგილების შეზღუდვა უდევს საფუძვლად. გამომდინარე იქიდან, რომ 2009 წლიდან, აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის საოკუპაციო ხაზს მთლიანად რუსეთის ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის (ФСБ) საზღვრის დაცვის სამსახურის მესაზღვრეები აკონტროლებენ, ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებების დარღვევებზე პასუხისმგებლობა რუსეთის ფედერაციას ეკისრება.

23 საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2017 წლის 20 თებერვლის N58143 წერილი.

უკანონო დაკავებები კვლავ უსაფრთხოების მთავარ პრობლემად რჩება ადგილობრივი მოსახლეობისათვის. თუმცა, 2015 წლისგან განსხვავებით, 2016 წელს დაფიქსირდა გაუჩინარებისა და მკვლელობის ფაქტები, რაც გამყოფ ხაზზე უსაფრთხოების კუთხით ვითარებას ამძიმებს.

2016 წლის 19 მაისს, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხურჩის გამშვებ პუნქტზე მოქალაქე გ. ო.-ს მკვლელობის ფაქტმა კიდევ ერთხელ ცხადყო გამყოფი ხაზის მიმდებარედ მცხოვრები მოსახლეობის დაუცველობა. სახალხო დამცველის ხელთ არსებული ინფორმაციით, გ. ო. ხურჩა-ნაბაკევის გამშვებ პუნქტზე პროდუქტის გადატანას ცდილობდა, როდესაც აფხაზ ე.ნ. მესაზღვრესთან შელაპარაკება მოუვიდა. შეიარაღებული მესაზღვრე უკან მობრუნებულ გ. ო.-ს საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე დაენია და მისი მისამართით რამდენჯერმე გაისროლა, რის შედეგადაც იგი გარდაიცვალა. შემთხვევიდან მალევე გავრცელდა სათვალთვალო კამერით გადაღებული მკვლელობის ამსახველი ვიდეოკადრები. 2016 წლის 28 მაისს, გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ ქორდიდან 26 წლის ნ. ს. გაუჩინარდა. ოჯახის ცნობით, იგი საოკუპაციო ხაზის სიახლოვეს სარწყავი წყლის სათავის ჩასაკეტად იყო ასული. ამის შემდეგ მისი კვალი გაქრა.²⁴

აღნიშნული საკითხების განხილვას ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის არაერთი შეხვედრა მიეძღვნა. თუმცა, თანამშრომლობის დაბალი დონე აბრკოლებს გამოძიების ეფექტიანად წარმართვასა და დამნაშავეების პასუხისგებაში მიცემას.

რაც შეეხება დაკავებებს, ოფიციალური სტატისტიკა ასე გამოიყურება:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
დაკავებულთა საერთო რაოდენობა	224	300	532	517	504	327
მათ შორის არასრულწლოვნები	7	8	16	14	22	21
მათ შორის ქალები	15	62	111	98	57	32

წყარო: საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

იმის გათვალისწინებით, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ვერ ახერხებს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე თითოეული დაკავების დოკუმენტირებას, ეს სტატისტიკა არასრულია. აფხაზეთის გამყოფი ხაზის მიმართულებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელთ არსებული ინფორმაცია დაკავებების მთლიანი რაოდენობის დაახლოებით 5-10%-ს შეადგენს.

2014 წლიდან საქართველოს სახალხო დამცველი აქტიურად აყენებდა ქართველი, აფხაზი და ოსი პატიმრების საკითხს და მას სპეციალური საინფორმაციო

24 სახალხო დამცველის აპარატისთვის მიწოდებული ინფორმაცია. 2017 წლის 16 თებერვალი; „სუსის ინფორმაციით ნიკა საღირაშვილი ცხინვალის იზოლატორში არ არის დაკავებული“ თრიალეთი, <https://www.youtube.com/watch?v=NwFSKT0sTQ0> [ბოლოს ნანახია 15.02.2017].

ანგარიშიც მიუძღვნა.²⁵ ანგარიშში სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა მოლაპარაკებებში ჩართულ მხარეებს, „გამონახონ გზები დაკავებულთა და პატიმართა გასათავისუფლებლად, რომელიც შესაძლოა იყოს გათავისუფლება - „ყველა ყველაზე“, ვადაზე ადრე გათავისუფლების, ამნისტიის ან შეწყალების გზით.“

2016 წლის 10 მარტს ცნობილი გახდა, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ და აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ხელისუფლებებმა მიაღწიეს შეთანხმებას პატიმართა გათავისუფლების თაობაზე პრინციპით - „ყველა ყველაზე“. სულ 18 პატიმარი გათავისუფლდა, მათ შორის 4 გაათავისუფლა ქართულმა მხარემ, 10 სოხუმის და 4 ცხინვალის დე ფაქტო ხელისუფლებებმა. სახალხო დამცველი ამ ფაქტს განცხადებით გამოეხმაურა და აღნიშნა, რომ მიესალმება საქართველოს და დე ფაქტო ხელისუფლებებს შორის დაწყებულ დიალოგს ამ საკითხზე და მოუწოდა მხარეებს შეთანხმდნენ ისეთ მექანიზმზე, რომელიც უზრუნველყოფს გამყოფ ხაზზე დაკავებების მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრას და ამით, დაიცავს მოსახლეობის უფლებებსა და უსაფრთხოებას.²⁶

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პატიმართა გაცვლის შედეგად არ გათავისუფლებულა აფხაზეთის ციხეში მყოფი პატიმარი გ. ლ., რომელსაც 20 წლიანი პატიმრობა აქვს მისჯილი. 2016 წლის ივნისში გამყოფ ხაზზე დაკავებულ საქართველოს მოქალაქე გ. გ.-ს ცხინვალის დე ფაქტო სასამართლომ ასევე 20 წლით თავისუფლების აღკვეთა მიუსაჯა.²⁷ ორივე პირის გათავისუფლების საკითხს ნახევარწელზე მეტია უშედეგოდ აყენებს ქართული მხარე. უკანონო პატიმრობაში მათი დატოვება ჩრდილს აყენებს მხარეთა შორის მიღწეული შეთანხმების წარმატებას. მნიშვნელოვანია ადგილობრივი მოსახლეობის გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფა ორივე მხარეს, რისთვისაც უნდა შეწყდეს დაკავებები გამყოფ ხაზზე.

მართალია, დაკავებას ექვემდებარება ყველა პირი განურჩევლად სქესისა და ასაკისა, მაგრამ ეს შემთხვევები უფრო მძიმედ აისახება ქალთა და ბავშვთა უფლებებზე, განსაკუთრებით გალის რაიონში, სადაც დაკავებულებს ხშირად ღამის საათებში ათავისუფლებენ, მაშინ, როდესაც მათ საცხოვრებელ ადგილამდე ტრანსპორტი უკვე აღარ დადის. ეს სერიოზულ პრობლემას უქმნის ქალების და ბავშვების უსაფრთხოებას.

გაეროს უშიშროების საბჭოს 2000 წლის N1325 რეზოლუცია „ქალები, მშვიდობა და უსაფრთხოება“ საგანგებოდ მიუთითებს ქალთა სპეციალური საჭიროებების გათვალისწინების მნიშვნელობაზე კონფლიქტის მხარეებს შორის მოლაპარ-

25 „სახალხო დამცველის სპეციალური საინფორმაციო ნარკვევი გამყოფ ხაზზე დაკავებებისა და პატიმართა მდგომარეობის შესახებ“, 2014, ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1771.pdf> [24.02.17].

26 „სახალხო დამცველი კონფლიქტის ზონაში პატიმართა გათავისუფლებას მიესალმება“, 2016 წლის 10 მარტი, ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcveli-konfliktis-zonashi-patimarta-gatavisuflebas-miesalmeba.page> [24.02.17].

27 სახალხო დამცველმა ასევე გაავრცელა განცხადება ამ საკითხთან დაკავშირებით და მოუწოდა როგორც საქართველოს ხელისუფლებას, ისე სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ორგანოებს, მიიღონ ქმედითი ზომები გ.გ.-ს გასათავისუფლებლად. „სახალხო დამცველის განცხადება გამყოფ ხაზზე დაკავებულებთან დაკავშირებით“, 2017 წლის 7 თებერვალი, <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcvelis-gancxadeba-gamyof-xazze-dakavebulebtan-dakavshirebit.page> [ბოლოს ნანახია 15.02.2017].

აკებების პროცესში. თუმცა, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება ქალების თანაბარი მონაწილეობა კონფლიქტის მოგვარების მექანიზმებში და ქალთა საჭიროებების სრული გათვალისწინება მოლაპარაკებების პროცესში.

ოფიციალური მოლაპარაკებების ორ ფორმატში - ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიებსა და ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის შეხვედრებში (IPRM) - ქალთა მონაწილეობა საკმაოდ დაბალია. ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიებში ქართულ დელეგაციაში 10 მონაწილიდან 3 ან 4 ქალია, ხოლო აფხაზი და ოსი 5-5 წარმომადგენლიდან მხოლოდ ერთია ქალი. IPRM-ის შეხვედრებში საქართველოს დელეგაციის 6 მონაწილიდან 1 ან 2 ქალია, ხოლო აფხაზ და ოს მონაწილეებს შორის, როგორც წესი, არც ერთი ქალი არ არის. მედია საშუალებებით გავრცელებული ვიდეო და ფოტო მასალიდან კარგად ჩანს, რომ იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ქალები მონაწილეობენ IPRM-ში, ისინი არა მოლაპარაკების მაგიდასთან, არამედ ძირითადად უკანა რიგებში სხედან, ამასთან, მოლაპარაკებების პროცესში არ განიხილება ის საკითხები, რომლებიც ქალთა სპეციფიკურ საჭიროებებს ეხება.

ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მსხოვრავ პირთა უფლებრივი მდგომარეობა

ჯანმრთელობის დაცვის უფლება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაუმართავი სამედიცინო სერვისები და ინფრასტრუქტურა, მედპერსონალის კვალიფიკაციის არასახარბიელო დონე და მომსახურების მაღალი ფასები, ასევე, პაციენტთა გართულებული გადაადგილება გამყოფ ხაზზე, ნეგატიურ გავლენას ახდენს მოსახლეობის ჯანმრთელობასა და ჯანმრთელობის დაცვის უმაღლეს სტანდარტზე ხელმისაწვდომობის უფლებებზე.

აფხაზეთში სამედიცინო დაწესებულებები უჩივიან შესაბამისი სპეციალისტების ნაკლებობას, მოუწესრიგებელ ინფრასტრუქტურას და არასაკმარის აღჭურვილობას. მაგალითისათვის, 2016 წელს აფხაზური მედია სამშობიარო სახლის მოუწესრიგებლობასა და ახალშობილებისა და ბავშვების გარდაცვალების შესახებ წერდა.²⁸ სამშობიაროში ჩატარებული შემონმებისას სინჯების ნაწილმა ბაქტერიებზე და ინფექციებზე დადებითი შედეგი აჩვენა.²⁹

28 „რა ხდება სოხუმის სამშობიარო სახლში?“ ვიტალი შარია, 26 ოქტომბერი, 2016, რადიო „ეხო კავკაზა“, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია რუსულ ენაზე, ვებგვერდზე: <http://www.ekhokavkaza.com/a/28076804.html> [ბოლოს ნანახია 16.11.2016]; „სოხუმის სამშობიარო ფოტოებში“, 15.11.2016, „ნუჟნაია გაზეტა“, <https://abh-n.ru/suxumskij-roddom-v-kartinkax-slabonervnym-ne-smotret/> [ბოლოს ნანახია 24.02.2017].

29 ვრცლად იხილეთ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტებით დაზარალებულ რეგიონებში“, 2016, გვ.19, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4201.pdf>.

განსაკუთრებით მძიმეა გალის რაიონში სამედიცინო დაწესებულებების მდგომარეობა. რაიონში არ ფუნქციონირებს ნეონატოლოგიური სამსახური, შესაბამისად რაიონს არ ჰყავს მაოპერირებელი გინეკოლოგები, რის გამოც საფრთხე შეიძლება შეექმნას ახალშობილის სიცოცხლეს. ვითარებას ართულებს ისიც, რომ ზუგდიდში არ არის ბავშვთა რეანიმაცია და სამედიცინო დახმარების აღმოსაჩენად საჭირო ხდება პაციენტის ქუთაისში გადაყვანა. იმის გათვალისწინებით, რომ ზუგდიდში არც ბავშვთა სამედიცინო დახმარების მანქანაა, შესაძლოა სათანადო სამედიცინო დახმარების მიწოდება მნიშვნელოვნად დაგვიანდეს, რადგან ბავშვთა რეანიმობილი ქუთაისიდან ან თბილისიდან არის გამოსაძახებელი.

აფხაზეთის ა/რ ჯანდაცვის სამინისტროს ინფორმაციით, გალის რაიონში სანიტარული და ეპიდსაინინააღმდეგო კონტროლის ნაკლებობა ინფექციური დაავადებების საფრთხეს აჩენს. რაიონში გავრცელებულია ტუბერკულოზი და ონკოლოგიური დაავადებები, თუმცა გალში შესაბამისი პროფილური დაწესებულებების არარსებობა აფერხებს მათ დროულ და ეფექტიან მკურნალობას. ახალგაზრდებში მაღალია ნარკომანიის, ტოქსიკომანიის და სუიციდის მაჩვენებელი.³⁰

ამის გარდა, სახალხო დამცველის ინფორმაციით, მნიშვნელოვანი პრობლემაა არსებული სამედიცინო პერსონალისათვის გადამზადების და კვალიფიკაციის ასამაღლებელი პროგრამების ნაკლებობა. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით დგინდება, რომ გალის რაიონის სოფელ საბერიოში მომუშავე სამედიცინო პერსონალს 2014 წლის შემდეგ არ მიუღია მონაწილეობა რაიმე სახის გადამზადების კურსში.³¹ მაგალითისთვის, გალის რაიონის გადაუდებელი სასწრაფო დახმარების ექიმები არ ყოფილან ჩართული გადამზადების პროგრამაში, რომელიც 2016 წელს დაიწყო საქართველოს სასწრაფო სამედიცინო დახმარების მედპერსონალისათვის.³²

სახალხო დამცველისათვის უაღრესად სერიოზული პრობლემაა, რომ გალის რაიონის ე.წ. ზედა ზონის დაახლოებით 10 000 ბენეფიციარს სამი თვის განმავლობაში (2016 წლის დეკემბრიდან 2017 წლის 10 მარტის მდგომარეობით) არ მომსახურებია სასწრაფო დახმარების მანქანა. 2002 წელს გადაცემული უაზის მარკის სასწრაფო დახმარების მანქანა 2016 წლის დეკემბერში საბოლოოდ გამოვიდა მწყობრიდან და შეკეთებას აღარ ექვემდებარება.³³ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წერილის თანახმად, თანხის მობილიზება 2017 წლის ბიუჯეტში იგეგმება.³⁴

30 აფხაზეთის ა/რ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის გამოსვლა საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის წინაშე, 2017 წლის 6 თებერვალი.

31 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2017 წლის 9 თებერვლის 1955/17 წერილი.

32 საკონტაქტო პირის მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის იანვარი.

33 საკონტაქტო პირის მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის იანვარი.

34 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2017 წლის 9 თებერვლის 1955/17 წერილი.

სახალხო დამცველი უკვე მრავალი წელია აყენებს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეობის მქონე პირებისათვის „რეფერალური მომსახურების სახელმწიფო პროგრამაში ჩართვის საკითხს. 2014 და 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშში სახალხო დამცველი რეკომენდაციით მიმართავდა საქართველოს პრემიერმინისტრს, რათა შემუშავებულიყო შესაბამისი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების რეფერალური მომსახურების სახელმწიფო პროგრამაში ჩართვას. სამწუხაროდ, ეს რეკომენდაცია არ შესრულებულა და პრობლემის მოუგვარებლობა მძიმე ტვირთად აწევს კონფლიქტით დაზარალებულ მოსახლეობას.

მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ აფხაზეთში, განსაკუთრებით ბავშვთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესებაში, საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მათ შორის გაეროს ბავშვთა ფონდს და World Vision-ს. გასული წლების განმავლობაში ეს ორგანიზაციები სამედიცინო დანესებულებებს ეხმარებოდნენ სამედიცინო დანადგარებით და მასალით, ახორციელებდნენ ბავშვთა ვაქცინაციას, ატარებდნენ ექიმების, ექთნების, ფსიქოლოგების კვალიფიკაციის ასამაღლებელ სწავლებებს.³⁵

ყურადღებას საჭიროებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მდგომარეობა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ხელისუფლებას აქვს გარკვეული სოციალური და ჯანდაცვის პროგრამები შშმ პირთათვის, ხშირ შემთხვევაში, შესაბამისი საბუთების უქონლობის გამო, ისინი ვერ ახერხებენ გამყოფი ხაზი გადმოკვეთას და ამ სერვისების მიღებას. საერთაშორისო ორგანიზაციების (UNICEF-ისა და World Vision-ის) მხარდაჭერით აფხაზეთში შშმ ბავშვებისათვის რეაბილიტაციის სამი ცენტრი ფუნქციონირებს (ოჩამჩირეში, ტყვარჩელსა და გალში), რომლებიც ბავშვებს ფიზიოთერაპიას, ფსიქოლოგიურ მხარდაჭერას, ლოგოპედიის მომსახურებას და სხვა სერვისებს სთავაზობს. სოხუმში ასევე არის სარეაბილიტაციო ცენტრი, რომელიც 2015 წელს რუსეთის ფედერაციის ფინანსური დახმარებით გაიხსნა.³⁶ თუმცა, პრობლემები რჩება როგორც სამედიცინო-ჰიგიენური საშუალებების და შესაბამისი აღჭურვილობის, ისე სარეაბილიტაციო სერვისების ხარისხის და ასეთი სერვისების ნაკლებობის თვალსაზრისითაც.³⁷

გასული წლის განმავლობაში უაღრესად პრობლემური იყო გამყოფ ხაზზე პაციენტების გადაადგილება. მას შემდეგ, რაც 2011 წელს აფხაზეთის დე ფაქტო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებით აიკრძალა სასწრაფო დახმარების მანქანების ენგურის ხიდზე გადასვლა, პაციენტებს ხშირად შემოვლითი გზებით უწევთ გამყოფი ხაზის გადაკვეთა. პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ საღამოს 8 საათიდან დილის 7 საათამდე გამშვები პუნქტი დაკეტილია და საჭირო ხდება ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიის (EUMM) მხარდაჭერით მოქმედი ცხელი

35 საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტებით დაზარალებულ რეგიონებში“, 2016, გვ.18-19.

36 საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტებით დაზარალებულ რეგიონებში“, 2016, გვ.31-32.

37 აფხაზეთის არ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის გამოსვლა საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის წინაშე, 2017 წლის 6 თებერვალი.

ხაზის გამოყენება ან გალის უსაფრთხოების სამსახურთან შეთანხმება გამყოფი ხაზის გადაკვეთის თაობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ ვერ ხერხდება შესაბამის პირებთან დაკავშირება, ერთადერთი გამოსავალი შემოვლითი გზის გამოყენება ან ქრთამის გადახდაა.³⁸

გამყოფი ხაზის გადაკვეთის პრობლემა ექმნებათ გალის რაიონის მკვიდრ იმ პაციენტებს, რომლებსაც არ აქვთ შესაბამისი საბუთები, აფხაზეთის დანარჩენი მოსახლეობის შემთხვევაში კი - სპეციალური საშვი. ასეთი პაციენტები იძულებულიები არიან შემოვლითი გზით გადაკვეთონ გამყოფი ხაზი. ეს ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს რამდენიმე დღე გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფელში დაყოვნებას, რათა ხელსაყრელ მომენტში შეძლონ საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადასვლა. შესაბამისად, თავისუფალი გადაადგილების შეზღუდვის გამო ხშირად გვიანდება პაციენტებისათვის შესაბამისი სამედიცინო დახმარების განევა, მათ შორის ბავშვებისათვის.

რაც შეეხება ე.წ. სამხრეთ ოსეთს, ბოლო წლებში რამდენიმე საავადმყოფო გარემონტდა და მოეწყო, თუმცა, ადგილობრივი მოსახლეობა, კადრების არაკვალიფიციურობის გამო, მათ ძირითადად მხოლოდ პირველადი დახმარებისათვის აკითხავს. მაგალითისთვის, არაოფიციალური მონაცემებით, ქალთა 99% ვლადიკავკაზში მიდის სამშობიაროდ.³⁹ უკეთესი პირობებისა და აღჭურვილობის გარდა, რუსეთის ფედერაცია ყოველ ახალშობილზე ფულად დახმარებასაც გასცემს. გამომდინარე იქიდან, რომ გამყოფი ხაზი ამ მიმართულებით სრულად ჩაკეტილია (გარდა ახალგორის რაიონისა⁴⁰), გადაუდებელი პაციენტები წითელი ჯვრის საერთაშორისო კომიტეტის დახმარებით გადმოდიან საქართველოს კლინიკებში. თუმცა, სახალხო დამცველის აპარატისთვის ცნობილია რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც ცხინვალის საავადმყოფოს ხელმძღვანელობისა და დე ფაქტო ხელისუფლების დაგვიანებული ნებართვის გამო პაციენტის გადარჩენა ვერ მოხერხდა.⁴¹ გეგმიური გამოკვლევა-მკურნალობისათვის სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობა ხშირ შემთხვევებში ზემო ლარსის საბაჟო პუნქტის გავლით შემოდის საქართველოში, რაც მათ 8-10 საათით უგრძელებს გზას.

გასული წლის განმავლობაში აფხაზეთსა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთში კვლავ პრობლემას წარმოადგენდა ოჯახში ძალადობის შემთხვევების სიხშირე. არ არსებობს ოჯახში ძალადობის დანაშაულის ზუსტი სტატისტიკა, თუმცა გალის რეგიონში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციის ინფორმაციით, ოჩამჩირის, ტყვარჩელისა და გალის რაიონებში 2016 წლის განმავლობაში ოჯახში ძალადობის 107 შემთხვევა გამოვლინდა.⁴² დე ფაქტო სამართალდამცავი ორგანოების არაეფექტიანი რეაგირების გარდა, პრობლემას ქმნის ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრის და კრიზისული ცენტრების არარსებობა, სადაც მათ დროე-

38 საკონტაქტო პირების მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2016 წლის ნოემბერი-დეკემბერი.

39 სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, ნოემბერი 2016.

40 ახალგორის რაიონის ახმაჯი-მოსაბრუნის გამშვები პუნქტით სარგებლობის და გადაადგილების უფლება აქვთ მხოლოდ ახალგორის რაიონის მკვიდრთ. ზნაურის, ჯავის და ცხინვალის რაიონის მოსახლეობა ამ პუნქტზე ვერ გადაადგილდება.

41 სახალხო დამცველის აპარატისათვის პაციენტების ნათესავების მიერ მიწოდებული ინფორმაცია, 2016.

42 სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის მარტი.

ბით უსაფრთხო ადგილას თავის შეფარება შეეძლებოდათ. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარი არ არის არც ზუგდიდში, რომელიც აფხაზეთიდან გადმოსული პირებისათვის გეოგრაფიულად ყველაზე ახლომდებარე თავშესაფარი იქნებოდა. ოჯახში ძალადობა ასევე აქტუალური პრობლემაა ე.წ. სამხრეთ ოსეთში, სადაც მილიცია არაეფექტიანია მსხვერპლთა დაცვის მხრივ. აღნიშნულის თაობაზე სახალხო დამცველი 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშშიც წერდა.⁴³

ამის გარდა, 2016 წლის დასაწყისში სახალხო დამცველმა წინადადებით მიმართა საქართველოს პრემიერმინისტრს, რათა ცვლილება შესულიყო 2015 წლის 20 აპრილს საქართველოს მთავრობის №169 დადგენილების „C ჰეპატიტის მართვის პირველი ეტაპის ღონისძიებების უზრუნველყოფის თაობაზე სახელმწიფო პროგრამის“ მეორე მუხლში, რომლითაც პროგრამის მოსარგებლებად მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი მოწმობის მქონე პირები განისაზღვრებოდნენ. სახალხო დამცველის მიერ შეთავაზებული ცვლილებებით პროგრამით სარგებლობა შეეძლებოდათ ნეიტრალური პირადობის მოწმობის მქონე პირებსაც.

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროდან თავდაპირველი წერილის თანახმად, ასეთი ცვლილება შეუძლებელი იყო პროგრამის უსაფრთხოების მოთხოვნებიდან გამომდინარე, რადგან პროგრამის ფარგლებში საქართველოს მედიკამენტები სრულიად უფასოდ გადაეცემა მწარმოებელი კომპანიისაგან.⁴⁴ თუმცა, მოგვიანებით, სახალხო დამცველის აპარატმა საქართველოს მთავრობისაგან ასლის სახით მიიღო შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წერილი, რომელშიც ნათქვამი იყო, რომ სამინისტროსა და ფარმაცევტულ კომპანია „გილადს“ შორის შედგა შეთანხმება იმის თაობაზე, რომ პროგრამაში ჩართულიყვნენ ნეიტრალური დოკუმენტების მქონე პირებიც. ამ ეტაპზე კი მიმდინარეობდა შესაბამისი სამართლებრივი დოკუმენტების მომზადება.⁴⁵

2017 წლის დასაწყისში სახალხო დამცველმა ხელახლა გამოითხოვა ინფორმაცია პროცესის მიმდინარეობის შესახებ და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსგან ეცნობა, რომ მოლაპარაკებები ამჟამად საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან წარმოებდა, ნეიტრალური მოწმობის მქონე პირების C ჰეპატიტის ელიმინაციის პროგრამაში ჩართვასთან დაკავშირებით.⁴⁶ საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება საქართველოს მთავრობის მხრიდან აღნიშნული რეკომენდაციის გაზიარებას.

43 საქართველოს სახალხო დამცველი, კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში, 2015, გვ.30-31. ვრცლად ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ოჯახში ძალადობის შესახებ იხილეთ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტებით დაზარალებულ რეგიონებში“, 2017 გვ.5-8.

44 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2016 წლის 18 თებერვლის N01/13196 წერილი.

45 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2016 წლის 17 მაისის N01/38169 წერილი.

46 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2017 წლის 14 თებერვლის N01/8698 წერილი.

აფხაზეთში გალის რაიონის მკვიდრთათვის დოკუმენტების საკითხი წლების განმავლობაში მოუგვარებელ საკითხად რჩება, რაც პირდაპირ აისახება მოსახლეობის გადაადგილების, საკუთრების და სოციალურ უფლებებზე. მიუხედავად აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლების მიერ 2016 წელს მიღებული განცხადებებისა, რომ გალის რაიონში მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეობის მქონე მოსახლეობას აფხაზეთში ბინადრობის მოწმობების აღება შეეძლებოდათ,⁴⁷ 2017 წლის 1 მარტისათვის ბინადრობის მოწმობების გაცემა ჯერ ისევ არ იყო დაწყებული. 2014 და 2015 წლების საპარლამენტო ანგარიშებში სახალხო დამცველი ბინადრობის მოწმობის მისაღებად აუცილებელ კრიტერიუმებს, მათი ბუნდოვანებიდან და თვითნებური ინტერპრეტაციებისათვის დატოვებული შესაძლებლობიდან გამომდინარე, რასაც შესაძლოა დაბრკოლება შეექმნა გალის რაიონის მოსახლეობისათვის, პრობლემურად მიიჩნედა.⁴⁸

2016 წლის ივნისიდან გამყოფი ხაზის გადასაკვეთად გალის რაიონის მკვიდრთათვის ფორმა N9-ის გაცემა დაიწყო, რაც დიდი შელავათია იმ პირებისათვის, ვინც რეგულარულად გადაადგილდება გამყოფ ხაზზე. საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემებით, აფხაზეთის აღმოსავლეთ რეგიონებსა და ქალაქ სოხუმში 12 000-მდე ასეთი დოკუმენტი გაიცა.⁴⁹ სახალხო დამცველის ხელთ არსებული ინფორმაციით, ფორმა N9-ის ასაღებად კიდევ 5-6 სხვადასხვა საბუთი იყო საჭირო,⁵⁰ ხოლო თითოეული ამ საბუთის მოპოვება შესაბამისი დე ფაქტო ორგანოებიდან თანხის ან ქრთამის გადახდას საჭიროებდა. სახალხო დამცველის აპარატისთვის ცნობილია შემთხვევა, როდესაც გალის რაიონის მაცხოვრებელს ფორმა N9-ის აღება 8000 რუბლი (დაახლოებით 300 ლარი) დაუჯდა.⁵¹ შესაბამისად, ადგილობრივთა უმრავლესობა ვერ იღებდა დოკუმენტს და კვლავ შემოვლითი გზებით უწევდა გადაადგილებას.

სწორედ ამით აიხსნება დაკავებების მაღალი მაჩვენებელიც, რომელიც უკვე წლებია, პრობლემაა. რუსეთის ფედერაციის საზღვრის დაცვის სამსახურის მონაცემებით, დაკავებულთა რაოდენობა 2009-2016 წლებში 14 000-ს შეადგენდა.⁵²

47 „აღმოსავლეთ აფხაზეთის რაიონების მცხოვრებთა სამართლებრივი მდგომარეობა დარეგულირდება“, 29.12.2006, „ნუჟნია გაზეტა“. <https://abh-n.ru/pravovoe-polozhenie-zhitelej-vostochnyx-rajonov-abkhazii-budet-uregulirovano/> [ბოლოს ნანახია 26.02.2017]. იხ. „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში“, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2015, გვ.25-26.

48 იქვე, გვ. 25-26.

49 სამხრეთ კავკასიაში გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის რეგიონული წარმომადგენლობის მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 28 თებერვალი 2017.

50 საბუთები, რომლებიც საჭიროა ფორმა N 9-ის მისაღებად: 1) ცნობა საცხოვრებელი ადგილიდან, ოჯახის შემადგენლობა, ამონაწერი საბინაო წიგნიდან; 2) ფორმა A - ანუ ცნობა იმის შესახებ, თუ როდის და რა პერიოდში ცხოვრობდი ამ ტერიტორიაზე, რომელსაც სოფლის ადმინისტრაცია გასცემს; 3) ცნობა სამსახურიდან ან საგანმანათლებლო დაწესებულებიდან; 4) დაბადების მოწმობა, იმ შემთხვევაში, თუ დოკუმენტი ქართულია, ნოტარიულად ნათარგმნი და დამოწმებული. ასევე, დედის ან მამის პასპორტის ასლი. მათი გარდაცვალების შემთხვევაში, გარდაცვალების მოწმობა; 5) ქორწინების მოწმობა, თუ დოკუმენტი ქართულია, ნოტარიულად ნათარგმნი და დამოწმებული. ასევე, მეუღლის პასპორტის ასლი; 6) ნებართვა უშიშროების სამსახურიდან; 7) მამაკაცების შემთხვევაში, ცნობა კომისარიატიდან; 7) გადახდის ქვითარი.

51 გალის რაიონის მკვიდრის მიერ სახალხო დამცველისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის 10 თებერვალი.

52 „რუსეთის ფედერალური უსაფრთხოების სამსახურის საზღვრის დაცვა აფხაზეთში შექმნიდან მეშვიდე წელს აღნიშნავს“, 2016 წლის 29 აპრილი, „აპსნიპრესი“ <http://www.apsnypress.info/news/pogran-upravlenie-fsb-rossii-v-abkhazii-prazduet-sedmyy-godovshchinu-so-dnya-obrazovaniya/> [ბოლოს ნანახია 24.02.2017].

კიდევ უფრო გართულება სიტუაცია მას შემდეგ, რაც აფხაზეთის გამყოფ ხაზზე დაიხურება 2013 წელს გახსნილი გამშვები პუნქტები. 2016 წლის განმავლობაში აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებამ არაერთხელ განაცხადა, რომ აპირებდა გაუქმებინა აფხაზეთის გამყოფ ხაზზე არსებული გამშვები პუნქტები, მდინარე ენგურის პუნქტის გარდა. 5 გამშვები პუნქტიდან, ერთი - შამგონა-თაგილონი - 2016 წლის აპრილში გაუქმდა. 2016 წლის ბოლოს დე ფაქტო მთავრობის გადანაცვლებით კი, 2017 წლის 4 მარტს ასევე შეწყვიტა ფუნქციონირება ხურჩა-ნაბაკევისა და ორსანტია-ოტობაიას გამშვებმა პუნქტებმა. სანაცვლოდ, დე ფაქტო ხელისუფლება გალის რაიონის მკვიდრთ ენგურის ხიდამდე ავტობუსით მომსახურებას სთავაზობს.⁵³ ამ გადანაცვლებების გასაპროტესტებლად, გალის რაიონის სოფელ ნაბაკევის მოსახლეობამ 2017 წლის 25 იანვარს აქცია გამართა. მათ ადგილობრივი დე ფაქტო ხელისუფლების და უშიშროების წარმომადგენლები შეხვდნენ, რის შემდეგაც აქცია მალე დაიშალა, თუმცა, გადანაცვლებამ არ შეცვლილა.⁵⁴

გარდა იმისა, რომ გალის ე.წ. ქვედა და ზედა ზონის სოფლები ენგურის ხიდიდან საკმაოდ მოშორებით მდებარეობს, მოუწესრიგებელი ინფრასტრუქტურა დამატებით პრობლემას შექმნის ხიდამდე მისასვლელად. გამშვები პუნქტის მხოლოდ ენგურის ხიდზე დატოვება ადგილობრივი მოსახლეობისთვის დამატებითი ფინანსური ტვირთი იქნება. ეს ასევე გაართულებს გამყოფ ხაზზე გადაადგილებას დროის მხრივაც და გაზრდის გალის მოსახლეობის იზოლაციას. სავარაუდოდ, ასევე გაიზრდება უკანონო დაკავებებიც, გამომდინარე იქიდან, რომ ადგილობრივი მაცხოვრებლები განაგრძობენ ახლომდებარე პუნქტებით თუ შემოვლითი გზებით სარგებლობას.⁵⁵

საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ თუ აქამდე „საზღვრის უკანონო გადაკვეთის“ ბრალდებით დაკავებულებს 1200 რუბლის (დაახლოებით 60 ლარი) ჯარიმის გადახდის შემდეგ ათავისუფლებდნენ, აფხაზეთის დე ფაქტო პარლამენტის მიერ 2017 წლის 18 იანვრის საკანონმდებლო ცვლილებებით, „საზღვრის დარღვევისათვის“ ჯარიმის ოდენობა 4800-6000 რუბლამდე (დაახლოებით 215-270 ლარი) გაიზრდება, ხოლო იგივე ქმედება, ჩადენილი განმეორებით ერთი წლის განმავლობაში, გამოიწვევს ადმინისტრაციულ პატიმრობას 15 დღე-ღამით.⁵⁶ ეს

53 „იხურება კიდევ ორი გამშვები პუნქტი მდინარე ენგურის საზღვარზე“, 2016 წლის 28 დეკემბერი, „აპსნიპრესი“. <http://apsnypress.info/news/zakryvayutsya-eshche-dva-punkta-propuska-na-granitse-po-reke-ingur> [24.02.2017]; „აფხაზეთის მინისტრთა კაბინეტმა გამოაქვეყნა დადგენილება“, 2017 წლის 24 იანვარი, „აპსნიპრესი“, ხელმისაწვდომია: <http://www.apsnypress.info/documents/vneseny-izmeneniya-v-postanovlenie-kabmina-abkhazii-ob-ustanovlenii-punktov-propuska-cherez-gosudars/> [ბოლოს ნანახია 24.02.2017].

54 „გალის მაცხოვრებლებმა გამშვები პუნქტების დაგეგმილი დახურვა გააპროტესტეს“, 2017 წლის 27 იანვარი, „სივილ ჯორჯია“ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=30982> [ბოლოს ნანახია 24.02.2017].

55 სახალხო დამცველი განცხადებით გამოეხმაურა დე ფაქტო ხელისუფლების ამ ინიციატივას და აღნიშნა, რომ „ეს არის კიდევ ერთი უკან გადადგმული ნაბიჯი ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებების პატივისცემისა და დაცვის კუთხით. გამშვები პუნქტების დახურვა ზღუდავს გალის რაიონის მკვიდრთა გადაადგილების თავისუფლებას, უქმნის მათ გაუმართლებელ დაბრკოლებებს ჯანდაცვის, განათლების, ვაჭრობის, ოჯახური კავშირების შენარჩუნებისა თუ სხვა მიმართულებით.“ სახალხო დამცველი აფხაზეთის გამყოფ ხაზზე გამშვები პუნქტების შესაძლო გაუქმებას ეხმაურება, 2017 წლის 6 იანვარი, <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcveli-afxazetis-gamyof-xazze-gamshvebi-punktobis-shesadzlo-gauqmebas-exmaureba.page>.

56 „გაიზარდა ჯარიმა აფხაზეთის საზღვრის უკანონო გადაკვეთისათვის“ 2017 წლის 19 იანვარი, „კავკაზსკი უზელ“ <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/296198/> [ბოლოს ნანახია 24.02.2017].

რეგულაცია უარყოფითად აისახება იმ ადამიანთა უფლებებზე, რომლებიც რეგულარულად გადაადგილდებიან საოკუპაციო ხაზზე.

გამყოფ ხაზზე გადაადგილების პრობლემას ემატება რაიონის შიგნით გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა. გალის რაიონის სოფლებში, 2016 წლის დეკემბრიდან ახლად დამატებულ პოსტებზე, რუსეთის ფედერაციის სამხედრო მოსამსახურეები დეტალურად ამოწმებენ ადგილობრივთა საბუთებს (ფორმა N9 ან აფხაზური პასპორტი), რომლებიც ერთი სოფლიდან მეორე სოფელში გადაადგილდებიან. მაგალითისათვის, გალის რაიონის ე.წ. ზედა ზონის სოფლის მაცხოვრებელი სპეციალური საშვის გარეშე ვერ გადაადგილდება გალის ე.წ. ქვედა ზონაში. იგივე წესი ვრცელდება ქვედა ზონის მაცხოვრებლებზეც. რაც შეეხება აფხაზეთის დანარჩენ მოსახლეობას, სპეციალური საშვის გარეშე ისინი ე.წ. სასაზღვრო ზონაში ანუ გალის რაიონის სოფლებში ვეღარ შევლენ. კონტროლის ასეთი რეჟიმი განსაკუთრებულ პრობლემებს შეუქმნის იმ მოსახლეობას, რომელსაც საბუთები მოწესრიგებული არ აქვს.

რაც შეეხება დაკავებებს, ე.წ. სამხრეთ ოსეთის გამყოფი ხაზის მიმართულებით, 2016 წელს მნიშვნელოვან ცვლილებას ადგილი არ ჰქონია. ადგილობრივი მოსახლეობისათვის კვლავ ჩაკეტილი რჩება გამყოფი ხაზი, ახალგორის რაიონის მონაკვეთის გარდა. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინფორმაციით, გამყოფ ხაზზე 2016 წელს 134 ადამიანი იყო დაკავებული, მათ შორის 14 ქალი და 8 არასრულწლოვანი (ეს რიცხვი 2015 წელს 163-ს შეადგენდა, ამათგან 18 ქალი, ხოლო 7 არასრულწლოვანი იყო).⁵⁷ დაკავებულები ძირითადად არიან საქართველოს ხელისუფლების მიერ კონტროლირებადი, გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მცხოვრები მოსახლეობა.

დე ფაქტო სამხრეთ ოსეთის მთავრობის მონაცემებით კი, 2016 წელს „საზღვრის რეჟიმის დარღვევისთვის“ დაკავებულთა რაოდენობა 549 იყო.⁵⁸ დაკავებულთა განსხვავებული მაჩვენებელი მიუთითებს ე.წ. სამხრეთ ოსეთში მცხოვრებ იმ პირთა რაოდენობაზე, რომლებიც საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე ცდილობდა გადმოსვლას.

რაც შეეხება ახალგორის მიმართულებას, აქ ახალგორის მკვიდრი მოსახლეობა კვლავ საშვების მეშვეობით გადაადგილდება, თუმცა საშვების გაცემა ხშირად ასევე პრობლემებთან არის დაკავშირებული. ადგილობრივ მოსახლეობას დაბრკოლებებს უქმნის ის ფაქტიც, რომ გამშვები პუნქტი 07:00 საათიდან 21:00 საათამდე მუშაობს და როგორც წესი, სრულად იკეტება დღესასწაულის ან პოლიტიკურად აქტიურ (მაგ., არჩევნები) დღეებში. სახალხო დამცველის ხელთ არსებული ინფორმაციით, 2016 წლის 30 დეკემბერს, საახალწლოდ ჩაიკეტა გამშვები პუნქტი, რამაც ფატალური შედეგი გამოიწვია. 73 წლის მამაკაცს, რომელსაც ადგილობრივმა ექიმებმა ინსულტი დაუდგინეს, სასწრაფო დახმარების მანქანაში სამი საათი მოუწია ლოდინი საშვის ასაღებად. იგი უგონო მდგომარეობაში მიიყვანეს თბილისის ერთ-ერთ კლინიკაში, სადაც რამდენიმე დღის შემდეგ გარდაიცვალა.⁵⁹

57 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2017 წლის 2 თებერვლის წერილი N1494/17.

58 „სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლებამ გააძევა საზღვრის დამრღვევი საქართველოდან“, 2016 წლის 28 დეკემბერი, „სპუტნიკ ოსეთი“, http://sputnik-ossetia.ru/South_Ossetia/20161228/3522804.html, [ბოლოს ნანახია 24.02.2017].

59 საკონტაქტო პირის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია, 20 იანვარი 2016.

მოსახლეობისათვის კვლავ პრობლემატურია ის, რომ თითქმის შეუძლებელია ახლობლების მიწვევა ახალგორში. მაგალითად, თუკი 2015 წლის ბოლომდე ახალგორის რაიონში ქორწილსა თუ დაკრძალვაზე ქართული მხარის კონტროლირებადი ნაწილიდან სპეციალური სიით გათვალისწინებული 10 ადამიანის შესვლა იყო შესაძლებელი, 2016 წლის იანვრიდან ესეც აიკრძალა.⁶⁰

გავშვთა უფლებები

როგორც ქართულ, ისე აფხაზურ და ოსურ საზოგადოებებში ბავშვი აღიქმება, როგორც არათანასწორი სუბიექტი, ვის მიმართაც ძალადობა და მისი აზრის უგულებელყოფა საზოგადოების მხრიდან გამართლებულია. შესაბამისად, არ ხდება ბავშვის უფლებათა დარღვევების იდენტიფიცირება და აღიარებაც კი. მათი უფლებები საზოგადოებებისთვის აქტუალური არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ უფლებების დარღვევის მძიმე მაგალითები არსებობს.

კონფლიქტურ რეგიონებში ბავშვთა უფლებების დაცვა ძირითადად ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების იმედადაა დარჩენილი, ისიც მცირე მოცულობის ინიციატივების დონეზე. ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების მცდელობები საქველმოქმედო, კულტურული და სპორტული ღონისძიებებით შემოიფარგლება. საერთაშორისო ორგანიზაციები კი, როგორიცაა გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNICEF) და World Vision, ძირითადად ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობის, ცნობიერების ამაღლებისა და კვალიფიკაციის გაძლიერების პროექტებს ახორციელებენ.

ადგილობრივი და საერთაშორისო პარტნიორების ზოგადი შეფასებით, ბავშვთა უფლებების მხრივ აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში მდგომარეობა ისეთივეა, როგორც დანარჩენ საქართველოში. ზოგადი პრობლემები მოიცავს ბავშვთა სიღარიბეს, ბავშვთა მიმართ ძალადობას, სკოლამდელი განათლების და შშმ ბავშვთა სპეციალური მოვლის დანესებულებების არასაკმარის რაოდენობას, ფინანსური სახსრების არარსებობას და ა.შ. თუმცა, კონფლიქტურ რეგიონებში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს ბავშვთა უფლებების დაცვისა და განვითარებისკენ მიმართული საჯარო პოლიტიკის არათანმიმდევრულობა, ან, სულაც, მისი არარსებობა.

სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშში ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ქალთა და ბავშვთა უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ, კარგადაა წარმოჩენილი, რომ საომარი დაპირისპირების, მოუგვარებელი კონფლიქტისა და ჰუმანიტარული საკითხების პოლიტიკების გავლენა ბავშვებზე და არასრულწლოვნებზე უაღრესად მძიმეა.⁶¹ სისტემატური სახე აქვს ბავშვთა ჯანმრთელობის გაუარესებას გადაადგილების შეზღუდვის გამო. ისინი შემოვლითი გზებით კვეთენ გამყოფ ხაზს და ამისთვის 2-3 დღეს გამყოფი ხაზის სოფლებში ყოვნდებიან,

60 „არც სიკვდილი, არც ქორწინება“, მურატ გუკემუხოვი, რადიო „ეხო კავკაზა“ 05.02.2016, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია რუსულ ენაზე, ვებგვერდზე: <<http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27534878.html>> [ბოლოს ნანახია 02.03.2016].

61 საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტებით დაზარალებულ რეგიონებში“, 2016.

რათა შესაფერისი დრო მოძებნონ გამყოფ ხაზზე გადასასვლელად (როდესაც რუსი მესაზღვრეები ადგილზე არ იმყოფებიან). გალის მკვიდრთა განცხადებით, ასეთი ასეულობით შემთხვევაა.⁶²

დოკუმენტებთან დაკავშირებული პრობლემები მძიმედ აისახება ბავშვებზე, რადგან მათზე, რომელთაც თუნდაც ერთ მშობელსაც არ აქვს აფხაზური პასპორტი, არ გაიცემა დაბადების მოწმობა და, შესაბამისად, არც პირადობის დამადასტურებელი რაიმე დოკუმენტი. დოკუმენტების უქონლობის გამო კი არასრულწლოვნები ვერ ახერხებენ გამყოფ ხაზზე გადმოსვლას და საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი დოკუმენტების მიღებას. ამ მიზეზით, გალის, ოჩამჩირისა და ტყვარჩელის რაიონებში ცხოვრობენ ბავშვები, რომელთაც არ აქვთ არც აფხაზური და არც ქართული საბუთები. შედეგად, გარკვეულ შემთხვევებში, ბავშვები ვერ რეგისტრირდებიან სკოლამდელ თუ სასკოლო დანესებულებებში, რაც განათლების უფლების დარღვევად უნდა შეფასდეს. ასევე, ვერ იღებენ საქართველოს ხელისუფლების მიერ დადგენილ იმ მცირე სოციალურ დახმარებებს თუ ჯანდაცვის სერვისებს, რომლებიც განკუთვნილია საქართველოს მოქალაქეებისთვის ან იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის.

სახალხო დამცველისთვის უკიდურესად შემაშფოთებელია ბავშვების, მათ შორის ჩვილების და მათი მშობლების, დაკავების ფაქტები. ამასთან, რუსეთის ფედერაციის სამხედრო ბაზებზე ბავშვების დაკავების დროს ადგილი აქვს არასათანადო და ღირსების შემლახავი მოპყრობის, მათ შორის, სიტყვიერი შეურაცხყოფის, საკვებისა და სასმელი წყლის შეზღუდვის ფაქტებს.⁶³

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ, დაკავებულ მოქალაქეთა ახსნა-განმარტებებიდან მოპოვებული ინფორმაციით, ირკვევა, რომ გალის რაიონში განლაგებული რუსეთის ფედერაციის სამხედრო ბაზის სარდაფებში არ არის სათანადო პირობები; დაკავებულებს არ მიეწოდებათ წყალი და საჭმელი; ათეულობით ადამიანს, განურჩევლად სქესისა და ასაკისა, ერთ ოთახში ათავსებენ.

გამყოფ ხაზზე გადაადგილების შეზღუდვით ასევე ირღვევა ბავშვების სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და განათლების ხელმისაწვდომობის უფლება, რადგან არასრულწლოვნები სწორედ ამ მიზნებისათვის კვეთენ გამყოფ ხაზს. ამასთან, გაეროს ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენციის 37-ე მუხლის თანახმად, არცერთმა ბავშვმა არ უნდა განიცადოს წამება ან სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობა ან დასჯა. ამავე მუხლით, არასრულწლოვანთა თავისუფლების აღკვეთა დაშვებულია როგორც უკიდურესი ზომა, თუმცა, გალის მკვიდრ ბავშვთა შემთხვევებში აშკარაა, რომ რუსი მესაზღვრეების მიერ მათი დაკავება ჯარიმის გადახდის უზრუნველყოფის საშუალებად გამოიყენება.

კვლავ გადაუჭრელ პრობლემად რჩება გალის რაიონში ხარისხიანი განათლების ხელმისაწვდომობისა და მშობლიურ ენაზე განათლების უფლება. ამ საკითხს

62 საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელთა მიერ ჩატარებული ინტერვიუები, 2016 წლის ნოემბერი.

63 კონკრეტული ფაქტები იხილეთ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშში, „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტებით დაზარალებულ რეგიონებში“, 2016, გვ. 25-28, <http://www.om-budsman.ge/uploads/other/4/4201.pdf>.

სახალხო დამცველი 2014 და 2015 წლებშიც მწვავედ აყენებდა,⁶⁴ სახალხო დამცველმა 2015 წლის საპარლამენტო ანგარიშში რეკომენდაციით მიმართა ჟენევის დისკუსიების დელეგაციის წევრებს, გამოეყენებინათ სამართლებრივი, პოლიტიკური და დიპლომატიური მექანიზმები გალის მოსახლეობის განათლების უფლების დასაცავად და მოეხდინათ საერთაშორისო თანამეგობრობის სათანადო ინფორმირება.

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით,⁶⁵ გალის რაიონის მაცხოვრებელთა მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების საკითხი მუდმივად განიხილება ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიების მეორე სამუშაო ჯგუფში, რომელიც ჰუმანიტარულ საკითხებს შეეხება. მშობლიურ ენაზე განათლების შეზღუდვის პრობლემა ასევე აისახა საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ყოველკვარტალურ ანგარიშებში ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ. სამწუხაროდ, საგარეო საქმეთა სამინისტროს სისტემატური მცდელობის მიუხედავად, ადგილზე მდგომარეობა არ შეცვლილა და ვერ მოხერხდა შეთანხმება ისეთი პროგრამისა და მექანიზმის შემუშავებაზე, რომელიც მისაღები იქნებოდა გალის რაიონის მკვიდრთათვის.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ასევე ხელს უწყობს და ეხმარება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მიმდინარე სასწავლო პროცესს, თუმცა, საშუალო განათლების სფეროში არსებული დანაკლისის ასანაზღაურებლად მნიშვნელოვანია გაიზარდოს არაფორმალური განათლების პროგრამების რიცხვი ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსწავლეებისათვის და გაფართოვდეს მასწავლებელთა მატერიალური მხარდაჭერა.

ოკუპირებულ რეგიონებში ასევე პრობლემატურია გოგონების ადრეულ ასაკში ქორწინება. ასეთ ფაქტებზე სამართალდამცავები არ რეაგირებენ და ფაქტობრივად, მართლმსაჯულების აღსრულება ოჯახების ხელთაა. ძირითად შემთხვევებში კი, ადრეულ ასაკში ქორწინება ოჯახების სურვილითაც ხდება. ძალადობის შემთხვევაში კი, ოჯახები ეწინააღმდეგებიან გოგონების უკან დაბრუნებას, რადგან მიიჩნევა, რომ ამით ოჯახის ღირსება ილახება. სახალხო დამცველის ხელთ არსებული ინფორმაციით, გალის სკოლების მოსწავლეებს შორის (სულ 4363 მოსწავლე 2016 წელს), ბოლო 3 წლის განმავლობაში გოგონათა ადრეული ქორწინების 11 შემთხვევაა, ერთ შემთხვევაში კი, არასრულწლოვნები ერთმანეთზე დაქორწინდნენ.⁶⁶ აფხაზეთში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაცია 2016 წელს ოჩამჩირის, ტყვარჩელის და გალის რაიონებში არასრულწლოვანთა ქორწინების 23 შემთხვევაზე იუწყება.⁶⁷ შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ადრეულ ასაკში ქორწინების შემთხვევები ასევე არის აფხაზეთის დანარჩენ ტერიტორიაზე და სამხრეთ ოსეთში, ისევე, როგორც მთლიანად საქართველოში,⁶⁸ თუმცა, სამწუხაროდ, სრულყოფილი ინფორმაცია სახალხო დამცველისთვის უცნობია.

64 დეტალურად ამ საკითხზე იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „განათლების უფლება გალის რაიონში: 2015-2016 სასწავლო წლის სიახლეები და თანმდევი პრობლემები“, 2015, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3363.pdf>.

65 საგარეო საქმეთა სამინისტროს 2017 წლის 23 იანვრის N01/2223 წერილი.

66 გალის რესურსცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია. 13.12.2016.

67 საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია. 2016.

68 იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ადრეულ ასაკში ქორწინება: გამოწვევები და გადაჭრის გზები“ 2016, <https://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3486.pdf>

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მიმოხილვა და რეკომენდაციები

2016 წლის შემოდგომაზე IX მოწვევის პარლამენტმა განაახლა მსჯელობა კანონპროექტზე, „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, რომელიც 2013 წლის მაისში VIII მოწვევის პარლამენტმა პირველი მოსმენით მიიღო. ამ დისკუსიას სპეციალური ანგარიშით გამოეხმაურა სახალხო დამცველი და თავისი მოსაზრებები წარადგინა კანონში არსებულ შეზღუდვებთან დაკავშირებით, რომლებიც პრობლემებს ქმნის ადამიანის უფლებების რეალიზების კუთხით.⁶⁹

ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლა

მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, კანონის მე-4 მუხლი, (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესი) იმგვარად უნდა შეიცვალოს, რომ ამ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევა პირველ ჯერზე აღარ გამოიწვევს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, არამედ გახდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, ხოლო განმეორებით ჩადენილი იგივე ქმედება შეფასდება სისხლის სამართლის დანაშაულად, რაც ნაცვლად თავისუფლების აღკვეთისა, ისჯება 400 ლარის ჯარიმის ოდენობით. კანონის მოქმედება და შეზღუდვები ასევე ვრცელდება საერთაშორისო ჰუმანიტარულ და სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე და მათ თანამშრომლებზე, რომლებიც ყოველდღიურ საქმიანობას ეწევიან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე.

სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა მხოლოდ ადმინისტრაციული წესით უნდა ისჯებოდეს; იზიარებს მთავრობის კანონპროექტს, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის შემდეგ სპეციალური ნებართვების გაცემას ითვალისწინებს და საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მათი წარმომადგენლებისთვის შეზღუდვების გამარტივების ინიციატივით გამოდის.

ეკონომიკური საქმიანობა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე

საქართველო, ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონით ასევე ზღუდავს და სისხლის სამართლის დანაშაულად განიხილავს პრაქტიკულად ყველა ეკონომიკურ საქმიანობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, რაც კი საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით ხორციელდება (მე-6 მუხლი). ეს ეხება არა მხოლოდ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და უცხო ქვეყნის ინვესტიციებს, არამედ ქართული კომპანიებისა თუ საქართველოს მოქალაქეების საქმიანობასაც.

⁶⁹ ვრცლად იხილეთ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის ანალიზი და რეკომენდაციები“, 2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4196.pdf> [24.02.17].

იმისათვის, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობა მეტად ჩაერთოს დანარჩენ საქართველოსთან ეკონომიკურ საქმიანობაში და საქართველოს ევროკავშირთან პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციით მიღებული სარგებელი მათზეც გავრცელდეს, სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს მოქნილი და წამახალისებელი სამართლებრივი და ლოჯისტიკური მექანიზმი, მათ შორის განსხვავებული საგადასახადო რეჟიმი და გამოყოს ფინანსური რესურსი, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მომუშავე ადგილობრივ ინდივიდუალურ მენარმეებს, მიკრო და მცირე ბიზნესებს საშუალებას მისცემს, ერთობლივი ეკონომიკური საქმიანობის მიზნით, განავითარონ ეკონომიკური და სავაჭრო ურთიერთობები გამყოფი ხაზის მეორე მხარეს მოქმედ ბიზნესებთან და მენარმეებთან. გარდა ამისა, უნდა შემსუბუქდეს შეზღუდვები ამ ოკუპირებულ რეგიონებში მოქმედი სამედიცინო და საგანმანათლებლო ორგანიზაციებისთვის.

ოქუპირებულ ტერიტორიაზე გასაშუქლი დოკუმენტები

სახალხო დამცველი ასევე მიიჩნევს, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებმა პირებმა შედარებით მარტივად უნდა შეძლონ საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი მოწმობისა და იურიდიული ძალის მქონე დოკუმენტების მიღება. ამისათვის, კი მთავრობამ უნდა იმსჯელოს არალეგიტიმური ორგანოების მიერ გაცემული დოკუმენტების ცნობად მიღებაზე. ეს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ პირთათვის სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფდა.

კანონისმდებლობა ადამიანის უფლებების დაცვაზე

საქართველოს კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ, არაფერია ნათქვამი საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებაზე, შესაძლებლობის ფარგლებში, დაიცვას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებები. სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საქართველოს ხელისუფლების მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებების დაცვის ვალდებულების გამოკვეთა კანონში დადებითად აისახებოდა ამ ადამიანთა უფლებრივ მდგომარეობაზე.

საქართველოს მთავრობას:

- დაავალოს შესაბამის სტრუქტურებს (საქართველოს შრომის, ჯან-მრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს) შეიმუშაონ მექანიზმი ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეობის მქონე პირებისათვის, რეფერალურ პროგრამაში ჩართვის თაობაზე. მომზადდეს ცვლილებები „რეფერალური მომსახურების ფარგლებში შესაბამისი სამედიცინო დახმარების განევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მიზნით კომისიის შექმნისა და მისი საქმიანობის წესის განსაზღვრის შესახებ“ მთავრობის დადგენილებაში, რათა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები ყველა პირის მიმართ, მიუხედავად მოქალაქეობისა, სავალდებულო ხასიათი ჰქონდეს ერთგვაროვან პრაქტიკას.

საქართველოს პარლამენტს და საქართველოს მთავრობას:

- შეიმუშავდეს იმგვარი ცვლილებები „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომელიც ასახავდა სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესისა და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების თაობაზე; ასევე, არალეგიტიმური ორგანოების მიერ გაცემული იურიდიული ფაქტის მქონე დოკუმენტებისა და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დაცვის ვალდებულების შესახებ (რომელიც ჩამოყალიბებულია საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშში, „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის ანალიზი და რეკომენდაციები“).

ჟენევის საერთაშორისო დისკუსიებსა და ინსტიტუტების კრვენსიისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის შეხვედრაში მონაწილე დელეგაციის წევრებს (შარიბაბისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს):

- უზრუნველყოს როგორც ჟენევის მოლაპარაკებების პროცესში, ისე ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის შეხვედრებში, ქალთა მონაწილეობის გაზრდა და ქალთა და ბავშვთა

სპეციფიკური საჭიროებების, მათ შორის ოჯახში ძალადობის საკითხების დღის წესრიგში შეტანა.

გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაბილიტაციის და მის ინდივიდუალურ ნაპირებს:

- მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება 1990-იან და 2008 წლის შეიარაღებული მოქმედებების დროს დაზიანებული სახლების რეაბილიტაციის ან მიყენებული ზიანის კომპენსაციის თაობაზე საბიუჯეტო სახსრებით
- იმსჯელოს და დაავალოს შესაბამის ნევრ სტრუქტურებს (საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) შეისწავლონ გამყოფი ხაზის სოფლების სპეციფიკა და შეიმუშაონ კონფლიქტით დაზარალებული თემების სპეციფიკურ საჭიროებებზე და შესაძლებლობებზე მორგებული სამეწარმეო და სოფლის მეურნეობის ნახალისების პროგრამები
- გამოყოს შესაბამისი სახსრები ნალენჯიხის მუნიციპალიტეტის სოფელ ფახულანში მდინარე ოლორზე ხიდის რეაბილიტაციისა და მდინარის ნაპირების გასამაგრებლად.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს:

- უზრუნველყოს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ რუხში მშენებარე საავადმყოფოში ბავშვთა რეანიმაციული განყოფილების მოწყობა და რეგიონს გადაეცეს ბავშვთა სასწრაფო დახმარების მანქანა, რომელიც აფხაზეთიდან გადმოსულ ბავშვებსაც მოემსახურება
- უზრუნველყოს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხურჩასა და ნალენჯიხის მუნიციპალიტეტის სოფელ ფახულანში ამბულატორიის მოწყობა, რეაბილიტაცია და საჭირო ინვენტარით აღჭურვა
- გამოყოს დამატებითი რესურსები ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მომუშავე სამედიცინო პერსონალის ფინანსური და მატერიალური დახმარებისა და მათი პროფესიული გადამზადების მიზნით. უზრუნველყოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქმედი სამედიცინო დაწესებულებების შესაბამისი აღჭურვა
- უმოკლეს ვადაში გადასცეს სასწრაფო დახმარების მანქანა საბერიოს სასწრაფო დახმარების ცენტრს
- მიიღოს ყველა ზომა იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანო-

ბის დასახმარებლად, რომლებიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე სერვისებს სთავაზობენ ქალებს, ბავშვებს, შშმ პირებს, ძალადობის მსხვერპლებს და ა.შ.

- უზრუნველყოს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფრის გახსნა ზუგდიდში, რომელიც აფხაზეთში მცხოვრებ პირებსაც მოემსახურება.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- გააფართოოს გალის რაიონის სკოლების და იქ მომუშავე პერსონალის მხარდაჭერა, მათ შორის მატერიალური დახმარება, რომელიც შეიძლება მოიცავდეს აკადემიური პერსონალისათვის გაუმჯობესებული სადაზღვევო პაკეტის შეთავაზებას, პერსონალური კომპიუტერების გადაცემას და ა.შ.
- გააფართოოს საგანმანათლებლო და არაფორმალური განათლების პროგრამები ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსწავლეებისა და მასწავლებლებისათვის, მათი საჭიროებების მიხედვით.



PUBLIC DEFENDER
(OMBUDSMAN) OF GEORGIA

THE HUMAN RIGHTS SITUATION OF THE CONFLICT-AFFECTED POPULATION IN GEORGIA

2016



www.ombudsman.ge



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



This publication has been produced with the assistance of the European Union.
The contents of this publication are the sole responsibility of the author and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

CONTENTS

INTRODUCTION	34
RIGHTS OF THE COMMUNITIES RESIDING ALONG THE ABL.....	35
SOCIO-ECONOMIC ISSUES	35
PROPERTY RIGHTS OF CONFLICT AFFECTED PERSONS	38
LAND REGISTRATION	39
SECURITY PROBLEMS	40
RIGHTS OF INDIVIDUALS RESIDING ON THE OCCUPIED TERRITORIES	43
THE RIGHT TO THE HEALTHCARE ON THE OCCUPIED TERRITORIES	43
DOCUMENTATION AND FREEDOM OF MOVEMENT	46
RIGHTS OF CHILDREN.....	49
REVIEW OF THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES AND RELEVANT RECOMMENDATIONS	51
RECOMMENDATIONS	53

INTRODUCTION

2016 was consistently difficult for the conflict-affected communities residing both on Georgian-controlled and Russian-occupied territories. However, unlike the previous year, 2016 was marked by a series of murders, detentions and disappearances. Meanwhile, the futility of negotiations on these issues is a clear indication of the absence of effective cooperation between the interested parties. This, in turn, hinders investigation and the collection of facts about the situation on the ground.

Unresolved conflicts and the routine politicization of humanitarian issues severely affect children and youth. Detentions of children, including infants, and their parents on the Administrative Boundary Line (ABL) with Abkhazia have raised serious concerns. In 2016, the Public Defender of Georgia was informed about numerous cases involving inappropriate and degrading treatment—including verbal abuse and restriction of access to food and water—of detainees at Russian military bases.

Difficulties associated with access to the occupied territories by human rights watchdog organizations, coupled with a scarcity of international donors and non-governmental organizations able to contribute to capacity building in Abkhazian and Ossetian civil societies, further complicate the situation. This, in turn, negatively affects the rights of communities residing in the conflict-affected regions.

In spite of the fact that the Georgian authorities have no effective control over Abkhazia or South Ossetia, the Government still has responsibilities to use political, legal, and diplomatic instruments to improve the situation regarding the rights of conflict-affected communities. Therefore, the Public Defender of Georgia believes that state policy must maximize efforts to protect the rights and freedoms of communities living on the occupied territories and along the ABL, improve their social and economic standing, provide access to quality health and education services, and facilitate their inclusion in economic activities in Georgia. To achieve this goal, the Government should develop coordinated and flexible mechanisms at the legislative and administrative levels tailored to the needs of conflict-affected communities. The following chapters highlight important recommendations developed by the Public Defender in 2016.

RIGHTS OF THE COMMUNITIES RESIDING ALONG THE ABL

SOCIO-ECONOMIC ISSUES

The Office of the Public Defender regularly observes the situation regarding the rights of communities residing along the ABLs in Shida Kartli and Samegrelo, respectively. General observations suggest the situation remains consistently difficult. In spite of a series of government-supported social and infrastructure projects, the local communities still suffer from the consequences of war. This goes especially for villages in Shida Kartli near the ABL which had been directly targeted by military actions in 2008. These communities have been further affected by the installation of barbed wire fencing since the war, restricting access to agricultural land and irrigation water which are critical for the livelihoods of local subsistence farmers. For example, according to information provided by the Kareli municipality Gamgeoba, all except for one out of 15 municipality villages along the ABL suffer from lack of access to irrigation water. Importantly, between 2014 and 2016 the problem was partially addressed in four villages.¹

In March 2016, Russian soldiers allegedly started implementing road works in the vicinity of the village of Jariasheni, Gori municipality. Local residents argued that the road cuts off 30-40 hectares of farmland, leaving 32 households with little or no access to their land. They also reported that the ABL has been moved forward 70 meters into Georgian-controlled territory. Although these lands can no longer be accessed by locals because of the occupation, local residents had continued to pasture cattle. Even that opportunity has been lost, however, due to road construction.² Since the war, 60 families out of 138 residing in the village have lost access to their farmland.

In places where access to farmland and irrigation water are not problems, local communities complain about high costs of farming and of difficulties related to selling their products. A conversation with residents of Jariasheni revealed that fruit production is the major source of income for the villagers. However, they find it difficult to sell their harvest. They are also concerned with the poor quality of fertilizers, because of which they have to spray their orchards several times per year. That incurs additional costs and lowers the quality of the harvest. Moreover, although the gasification process had been completed, local residents still use firewood for heating; for which, they have to occasionally cut down their orchards.³

The above suggests that income generation is the most pressing problem for the local population. In his parliamentary report from 2015, the Public Defender stated that the Interim Governmental Commission for Responding to the Needs of the Population Residing alongside the Diving Line (hereafter referred to as the “Governmental Commission”) should consider implementing agriculture and entrepreneurship projects adjusted to

1 Letter # 2646/17 dated 22 February 2017 of the Kareli municipality Gamgebeli.

2 Visits of the Office of the Public Defender to Jariasheni in March 2016 and February 2017. *Armed people shown up alongside the village of Jariasheni*. InterpressNews. Available at: <http://www.interpressnews.ge/en/archive/2016/3.html?day=12&enddate=2016-3-12> [Last accessed 15.02.2017].

3 A visit of the Office of the Public Defender to Jariasheni on 16 February 2017.

local needs and capacities.⁴ However, as of today, the Governmental Commission has not held discussions about any such programs.⁵ It should be noted that in 2016 the LEPL Entrepreneurship Development Agency at the Georgian Ministry of Economy and Sustainable Development funded 147 beneficiaries from villages along the ABL as part of micro and small business programs, at a total sum of 655,649 GEL. However, in addition to being insufficient for effectively spurring entrepreneurship (an average of 4,460 GEL per beneficiary), the program is not designed to target conflict-affected communities.

The Public Defender welcomes the fact that 23 out of 57 villages along the ABL received the status of High Mountainous Settlement, a program expected to improve social and economic standing of the respective communities.⁶ From 2014 to 2016, an additional 200 GEL to cover heating costs was allocated to registered customers in the villages where gasification had been completed, while in those places where the process is still ongoing, the same sum was allocated to households.⁷

Importantly, a series of activities were undertaken to improve access to higher education for communities living along the ABL. In 2016, high school students from areas of Samegrelo and Shida Kartli near the ABL participated in a vocational training program, while inclusive education was introduced to 25 schools in villages in the proximity of the ABL. For the 2016-2017 academic year, 166 students from such communities were awarded social grants to pursue higher education. In total, 846 students received funding by the first semester of the 2016-2017 academic year further to a decision made by the Governmental Commission.⁸

The construction and rehabilitation of drinking water wells, irrigation systems, schools and public centers have also contributed to improved infrastructure, which, in turn, is vital for protecting the rights of local communities. The construction of an emergency medical center in the village of Tkviavi, Gori municipality, and a multi-profile university hospital in the village Rukhi in Zugdidi municipality are currently underway.

As for villages in the vicinity of the ABL in Samegrelo-Zemo Svaneti,⁹ residents of the village of Khurcha in Zugdidi municipality have reported improved access to certain services over the past three years. That includes gasification (completed in 2015), rehabilitation of a

4 The situation of the Rights of the Conflict-affected Population in Georgia, Public Defender of Georgia, 2015. p. 6

5 A draft progress report for 2016 of the Interim Governmental Commission for Responding to the Needs of Population Residing alongside the Division Line.

6 The villages include: Ergneti, Ditsi, Kordi, Arbo, Mereti, Zardiaantkari, Gugutiantkari, Kirbali and Zemo Nikozi in Gori municipality; Satskihuri, Koda, Atotsi and Abano in Kareli municipality; Vake, Sakorintlo, Pantiani, Goraka, Bozhami, Tvaurebi and Kodistskaro in Kaspi municipality; Chorchana, Tsakhvli and Kobi in Khashuri municipality. Source: letter #515 dated 8 March 2017 of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality.

7 The number of beneficiaries of the gasification program residing along the ABL in Gori, Khashuri, Kaspi, Kareli, Sachkhere and Oni municipalities totaled 11,891. Source: A draft progress report for 2016 of the Interim Governmental Commission for Responding to the Needs of the Population Residing alongside the Division Line.

8 Letter 3614/17 dated 14 March 2017 of the Ministry of Education and Science.

9 Detailed information pertaining to these villages is provided in the Public Defender's special report for 2016 on the rights of residents in the villages along the dividing line in Samegrelo-Zemo Svaneti. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3898.pdf>.

four-kilometer section of road leading to the village and construction of a kindergarten in 2015 with the joint support of the Japanese Embassy and Zugdidi municipality. Notably, children with disabilities are included among 29 students attending the kindergarten. As of today, the villagers also have access to emergency medical services, something which was not the case in the aftermath the 2008 war when ambulances would not enter the village due to security considerations. However, the local community still complains about delays in the provision of emergency services. Although there are two general medical practitioners serving the local population, the absence of an adequately-equipped primary healthcare center hampers the delivery of primary medical assistance.

The absence of a primary healthcare center is a problem for the community living in the village of Pakhulani, Tsalenjikha municipality, where the socio-economic situation is further aggravated by the absence of a bridge over the Olori River—which, if constructed, would connect several sections of the village (Lekuke and Kagaldi districts). As of today, dozens of households are cut off from the surrounding areas during flood conditions. The riverbanks also need to be reinforced to prevent the erosion of arable land. Construction of the bridge and reinforcement of the riverbanks are projected to foster economic development by ensuring access to heretofore uncultivated lands. As communicated by the local municipality to the Public Defender, because of insufficient public funds, the works are yet to be undertaken.¹⁰

In 2015, the Office of the Public Defender examined the issue of a broken water system, which, according to local residents, denied half the population of the village access to clean, potable water. The Public Defender welcomes the initiative launched in 2016 by Tsalenjika municipality to rehabilitate watermains and pipes.¹¹ In addition, the Municipal Development Fund supported by The World Bank completed a full rehabilitation, including street lighting, of a four-kilometer section of road leading from the village center to the ABL. The rehabilitated road will considerably improve the daily lives of local community members.

Poor electricity infrastructure and provision is an acute problem for residents of village Khurcha, which was underlined in the special report of the Public Defender.¹² Further to a query from the Public Defender, the Ministry of Energy communicated that, as a result of rehabilitation work undertaken by Energo-pro Georgia, those customers who have agreed to move to the company's distribution network now enjoy unrestricted electricity provision.¹³

The village of Ganmukhuri in Zugdidi municipality suffers from a lack of access to natural gas. The villagers reported that the construction of gas infrastructure in the village was suspended four years ago.¹⁴ According to information provided by the Zugdidi municipality Gamgebeli, gasification work will be resumed in the village in 2017.¹⁵ Zugdidi municipality

10 Letter #43 dated 12 January 2017 of the Tsalnejikha municipality Gamgebeli.

11 Letter #43 dated 12 January 2017 of the Tsalnejikha municipality Gamgebeli.

12 Special report of the Public Defender of Georgia for 2016 on the Human Rights Situation of Residents of Villages along the Dividing Line in Samegrelo-Zemo Svaneti. p.8.

13 Letter #03/95 dated 9 January 2017 of the Ministry of Energy of Georgia.

14 A statement of citizen T.Sh. #12459/16 of 26 September 2016.

15 Letter #02/743 dated 14 February 2017 of the Zugdidi municipality Gamgebeli.

allocated to socially vulnerable families three cubic meters of firewood or a sum in the amount of 100 GEL to cover heating costs, based on each family's vulnerability score.¹⁶

Yet another problem highlighted by the Public Defender is the lack of responsiveness of the Governmental Commission to problems faced by communities living along the ABL in Samegrelo. These communities have been affected by the installation of barbed wire fencing. More specifically, the gasification process has not yet been completed in Ganmukhuri or Pakhulani, nor have local communities received winter assistance to cover heating costs. Municipal Gamgebelis have also been absent from discussions held by the Governmental Commission. In response to the Public Defender's recommendation that the ministries participating in the Governmental Commission provide 200-GEL vouchers for winter to the communities in Samegrelo along the ABL, in particular the villages of Khurcha, Ganmukhuri and Pakhulani, the Governmental Commission notified the Office of the Public Defender that the matter would be discussed at the Commission's upcoming session.¹⁷

PROPERTY RIGHTS OF CONFLICT AFFECTED PERSONS

Nine years after the war, the Public Defender is still regularly approached by citizens who have appealed to the authorities, to no avail, for compensation or for help rehabilitating residential buildings damaged by military actions. In addition, individuals still residing in damaged houses face risks of becoming homeless. This risk particularly affects individuals residing in the village Zardiaantkari, Gori municipality and village of Khurcha in Zugdidi municipality. The issue has been highlighted by the Public Defender in numerous reports (e.g. the reports for 2014 and 2015).¹⁸

On 11 February 2016, the Public Defender received a letter (registered #1837/16) from G. Kh., a resident of the village of Chvrinisi, Kareli municipality. The house of G. Kh. was damaged as a result of military actions in 2008. In spite of the fact that since 2009 the claimant has repeatedly requested assistance from the local municipal Gamgeoba, there have not been sufficient funds available in the local budget for rehabilitation of the damaged property. On 7 July 2016, the Public Defender re-issued a recommendation (#01-7/7424) to the co-chairs of the Governmental Commission to review the case and allocate funds for the rehabilitation of G.Kh.'s house under an accelerated procedure.

However, the problem extends further than compensation for damage sustained as a result of the armed conflict in 2008. It also includes those affected by military conflicts in Abkhazia during the 1990s, who have long awaited due reimbursement. The Public Defender of Georgia closely studied the situation in the village of Khurcha, Zugdidi municipality, where the local community affected by three different instances of conflict

16 Letter #02/743 dated 14 February 2017 of the Zugdidi municipality Gamgebeli.

17 Letter #515 dated 6 March 2017 of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality.

18 For more information please refer to the special report of the Public Defender: Consequences of War and Burden of Existence (2014). Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2244.pdf>; the special report of the Public Defender for 2016 on the Human Rights Situation of Residents of Villages along the Dividing Line in Samegrelo-Zemo Svaneti. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3898.pdf>

(in 1992-1993, 1998 and 2008) have requested compensation to no avail. Local residents reported that in 2007 some households were reimbursed for damage sustained during the conflicts, while others did not receive any assistance at all.¹⁹

The Public Defender's Office is aware that local municipalities have already assessed the condition of houses damaged by war. Although cost estimates have been prepared, the requested sum is too large to be covered by local municipal budgets. As a response to respective recommendations, the Ministry of Infrastructure and Regional Development and the State Ministry of Reconciliation and State Equality notified the Office of the Public Defender that they have already started seeking financial assistance from potential donors.²⁰

As the condition of houses damaged during the war in 2008 worsen from year to year, the costs of rehabilitation increase. Moreover, because individuals and families living in such houses face the risk of being left homeless, the Public Defender recommends the Governmental Commission to allocate compensation money from the state budget.

The right to property is enshrined in Article 21 of the Constitution of Georgia and guaranteed by Article 1 of the first optional protocol to the European Convention on Human Rights. In addition, the right to adequate housing is recognized by a number of international conventions including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 11). Importantly, the lack of available resources does not exempt the state from its obligation to protect the rights of its citizens to adequate housing guaranteed by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

LAND REGISTRATION

Issues related to land registration, especially in the villages along the ABL, were highlighted in the Public Defender's parliamentary reports for 2014 and 2015. As early as 2014 the Public Defender's parliamentary report included a recommendation to the Ministry of Justice to accelerate the land registration process in villages along the ABL.²¹ Results of a pilot land registration process run by the National Agency of Public Registry in the village of Ditsi were highlighted in the Public Defender's report for 2015. The pilot research included recommendations on the need to legalize documents issued in violation of legal requirements, and *inter alia*, exempting the population residing near the ABL from land registration fees. Information about a draft law developed by the Ministry of Justice was released in the beginning of 2016, which envisaged simplification of the land registration process.²²

19 See the special report of the Public Defender for 2016 on the Human Rights Situation of Residents of Villages along the Dividing Line in Samegrelo-Zemo Svaneti. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3898.pdf>.

20 Letter #01/3895 dated 20 December 2016 of the Ministry of Regional Development and Infrastructure.

21 The Human Rights Situation of the Conflict-affected Population in Georgia, Public Defender of Georgia, 2014, p. 61. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3387.pdf>.

22 The Situation of the Rights of Conflict-affected Population in Georgia, Public Defender of Georgia, 2015. p. 61. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3768.pdf>.

According to information provided by the National Agency of Public Registry,²³ on 31 July 2016 the Law of Georgia on Improvement of Cadastral Data and the Procedure for Systemic and Sporadic Registration of Rights to Plots of Land within the Framework of the State Project took effect. The law simplified the process of registering property rights over land and made the process free of charge. Pursuant to the law, the National Agency of Public Registry can search for and obtain entitlement documents from various bodies using its own resources. In addition, it allows for the recognition by a relevant commission of property rights over a plot of land occupied illegally. Local municipalities have also been granted certain authorities. The law permits the use of a mediation mechanism to resolve disputes, as well as establishes a legal framework for the legalization of registration documents for agricultural land.

According to information provided by the National Agency of Public Registry, 287 applications from areas along the ABL (a 500-meter section) have been filed since the opening of registration on 1 August 2016. Of those applications, 204 have already been successfully approved and finalized, while proceedings are still ongoing with respect to the remaining 83 applications. However, existing legislation does not establish a special legal framework for applicants residing along the ABL, meaning that the established registration rule covers the whole territory of Georgia in a uniform manner.

The Public Defender welcomes initiatives of the Ministry of Justice to thoroughly analyze the problem and further improve relevant legislation. However, he believes that pressing problems resulting from the occupation require close attention and the local communities affected by the installation of barbed wire fencing should be able to register their lands as soon as possible under accelerated procedures. Therefore, the Public Defender considers the recommendation to be partially implemented.

SECURITY PROBLEMS

The rights of conflict-affected communities to private and family life, health, education, housing and property are violated on a regular basis, due mostly to restrictions imposed on local residents' ability to move freely across the ABL. Since 2009, border guards serving under the Russian Security Forces (FSB) have been in total control of the ABL demarcating Abkhazia and South Ossetia. Therefore, the Russian Federation must be held responsible for the above-mentioned violations.

Illegal detentions remain a key security challenge facing local communities. However, unlike in 2015, in 2016 cases of disappearance and killings further aggravated security issues along the ABL.

The murder of citizen G.O. at the Khurcha checkpoint in Zugdidi municipality on 19 May 2016 was a clear indication of the vulnerability of communities near the ABL. According to the information available to the Public Defender, G.O. was attempting to bring food through the Khurcha-Nabakevi checkpoint when he became engaged in an altercation

23 Letter #58143 dated 20 February 2017 of the National Agency of the Public Registry at the Ministry of Justice of Georgia.

with an Abkhazian border guard. The armed border guard followed G.O., who had already returned to Georgian-controlled territory, and fired at him several times, killing him. Soon after the incident, a video recorded by a CCTV camera was released to the public.

On 26 May 2016, N.S. disappeared from the village of Kordi, Gori municipality. His family reported that he had gone up to lock an irrigation water collector located near the ABL. Since then, N.S. has been missing without a trace.²⁴

These issues have been repeatedly raised at meetings of the Incident Prevention and Response Mechanism. However, lack of cooperation has hampered effective action and the apprehension of perpetrators.

The table below lists official statistics on detentions:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total number of detainees	224	300	532	517	504	327
Involving minors	7	8	16	14	22	21
Involving women	15	62	111	98	57	32

Source: State Security Agency of Georgia

Considering the inability of the Georgian central authorities to document each and every case of detention on the occupied territories, the statistics are therefore incomplete. When it comes to detentions at the ABL with Abkhazia, the official statistics available to the State Security Agency reportedly constitute only 5-10% of the total number of detentions.

Since 2014, the Public Defender of Georgia has regularly raised questions related to Georgian, Abkhazian and Ossetian prisoners, with a special report dedicated to this issue.²⁵ The report included the Public Defender's recommendation that all parties to the negotiations "find ways to release detainees and prisoners possibly release 'all for all', amnesty or pardon."

On 10 March 2016, information about an agreement between the Georgian Government and de-facto Abkhazian and Ossetian authorities for an all-for-all release of prisoners was released to the public. Overall, 18 prisoners had been released, including four by the Georgian side, 10 by the *de facto* government in Sukhumi, and four by the *de facto* government in Tskhinvali. The Public Defender released a special statement and welcomed a dialogue launched by Georgia and the *de facto* authorities about prisoners' issues. He

24 Information provided to the Public Defender's Office on 16 February 2017. 'State Security Agency reports that Nika Saghirashvili is not kept in Tskhinvali detention facility', Trialeti. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=NwFSKT0sTQo> [Last accessed 15.02.2017].

25 A special bulletin of the Public Defender on Detentions across the Dividing Line and Situation of Prisoners, 2014. Available in Georgian at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1771.pdf> [Last accessed 24.02.17].

also called on the parties to reach consensus on a mechanism to prevent detentions along the ABL and to effectively protect the rights and security of local communities.²⁶

However, it should be noted that a prisoner, G.L., serving a 20-year sentence in Abkhazia, was not included in the prisoner exchange. Another citizen of Georgia, G.G., was detained near the ABL in Shida Kartli in June 2016 and sentenced to 20 years' imprisonment by a *de facto* court in Tskhinvali.²⁷ The Georgian authorities have repeatedly raised the issue of their release for more than six months, but to no avail. Keeping both prisoners in illegal detention threatens the success of the prisoner release agreement reached by the parties. Protection of freedom of movement on both sides of the ABL is of crucial importance and requires an end to the practice of illegal detention.

Although anyone, regardless of sex or age, can be detained, the practice more severely affects the rights of women and children. This is particularly true in Gali district, where detainees are often released in the late hours without any public transport to take them to their places of their residence, thus exposing them to danger.

UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security highlights the importance of considering the special needs of women in negotiations between conflicting parties. However, the equal participation of women in conflict resolution mechanisms and the full consideration of their needs in negotiations remains a problem on the entirety of Georgia's territory.

Women are underrepresented in two official dialogue formats – the Geneva International Discussions (GID) and the Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM). The number of women included in the ten-member Georgian delegation to the Geneva International Discussions has ranged from three to four, while from the five members of the Abkhazian and Ossetian delegation, only one woman is included. One or two women participate in the IPRM meetings on behalf of Georgia (the delegation usually consists of six members) while there are usually no women among the Abkhazian and Ossetian participants. Media reports and images show that even when there are female participants at the IPRM, they are seated at the back of the room rather than at the negotiating table. Furthermore, meeting agendas do not include discussion items on the special needs of women.

26 'Public Defender welcomes the release of prisoners in the conflict zone'. 10 March 2016. Available at: <http://www.ombudsman.ge/en/news/public-defender-welcomes-release-of-prisoners-in-conflict-zone.page> [Last accessed 24.02.17]

27 The Public Defender also released a statement calling on the Georgian authorities as well as South Ossetian *de facto* bodies to take effective measures for G.G.'s release. 'A statement of the Public Defender on Detainees on the Dividing Line', 7 February 2017. Available in Georgian at: <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcvelis-gancxadeba-gamyof-xazze-dakavebulebtan-dakavshirebit.page> [Last accessed 15.02.2017].

RIGHTS OF INDIVIDUALS RESIDING ON THE OCCUPIED TERRITORIES

THE RIGHT TO THE HEALTHCARE ON THE OCCUPIED TERRITORIES

Poor health services and underdeveloped infrastructure, low level of qualification of medical staff, high medical costs and restrictions on movement across the ABL are all factors that negatively affect the health status of local communities and their access to healthcare at an acceptable standard.

Abkhazia's medical facilities suffer from a lack of qualified specialists, damaged infrastructure and inadequate equipment. For instance, in 2016, Abkhazian media reported on disorder in maternity hospitals and the deaths of infants and newborns.²⁸ When tested for bacteria and infection, some of the samples taken from Abkhazian hospitals turned up positive.²⁹

Conditions in healthcare facilities in Gali District are particularly severe. The district has no neonatal care service, and the absence of obstetricians and gynecologists exposes newborns to life-threatening conditions. The situation is further complicated by the absence of a children's emergency unit in Zugdidi, which means that children in need of intensive care need to be transported to Kutaisi. Considering the fact that there is no children's emergency transportation available in Kutaisi, the delivery of medical services may be considerably delayed while one waits for transport to arrive from Kutaisi or Tbilisi.

According to the information released by the Ministry of Health of Abkhazia in exile, the lack of sanitary and anti-epidemic control procedures exposes residents of Gali district to infectious diseases. Tuberculosis and cancer are prevalent in the district, while the lack of specialized treatment facilities hampers timely and effective treatment. Drug addiction and suicide are also prevalent among youth.³⁰

In addition, the Public Defender believes that the lack of training and retraining programs for medical professionals is also a problem. According to the information provided by the Georgian Ministry of Labor, Health and Social Affairs, medical staff in the village of Saberio in Gali district have not participated in any retraining programs since 2014.³¹ More specifically, medical practitioners working for Gali's emergency medical service are yet to participate in a retraining program launched in 2016 for all emergency medical workers throughout the country.³²

28 'What is going on in Sukhumi maternity hospital?' Vitali Sharia, 26 October, 2016, Radio 'Ekho Kavkaza'. Available in Russian at: <http://www.ekhokavkaza.com/a/28076804.html> [Last accessed 16.11.2016]; 'Sukhumi maternity hospital in pictures', 15.11.2016, 'Nuzhnaya Gazeta'. Available in Russian at: <https://abh-n.ru/suxumskij-roddom-v-kartinkax-slabonervnym-ne-smotret/> [Last accessed 24.02.2017].

29 For more information, see the Special Report of the Public Defender of Georgia on the Rights of Women and Children in Conflict-affected Regions for 2016. p.14. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4319.pdf>.

30 A speech delivered by the Minister of Health and Social Affairs of the Abkhazian Autonomous Republic to the Parliamentary Committee for Health and Social Affairs on 6 February 2017.

31 Letter 1955/17 dated 9 February 2017 of the Ministry of Labor, Health and Social Affairs.

32 Information provided to the Public Defender's Office by a source in January 2017.

The Public Defender is deeply concerned with the fact that around 10,000 residents of the so-called Upper Gali zone had no access to emergency medical service for a span of three months, from December 2016 to 10 March 2017. A UAZ ambulance vehicle which was donated to the local service in 2002 broke down in December 2016 without any possibility of repair.³³ According to a letter from the Georgian Ministry of Labor, Health and Social Affairs, the Ministry plans to include a relevant line in the state budget for 2017 that would remedy the problem.³⁴

The Public Defender has raised the issue of including residents of the occupied territories in the State Referral Program numerous times over many years. In his parliamentary reports for 2014 and 2015, the Public Defender called on the Prime Minister of Georgia to develop a relevant mechanism to ensure the inclusion of residents of the occupied territories in the State Referral Program. Sadly, the recommendation remains unfulfilled and the unresolved problem continues to severely affect conflict-affected communities.

International organizations such as World Vision and the UN Children's Fund have contributed greatly to improving healthcare provision for children, particularly in Abkhazia. These organizations have donated medical equipment and materials to medical facilities, supported children's vaccinations and provided training for doctors, nurses and psychologists.³⁵

Conditions of persons with disabilities residing in the occupied territories beg close attention. Although the Georgian authorities offer certain social and healthcare programs to persons with disabilities, often the latter are not able to cross the ABL in order to access these services. International NGOs and organizations (including World Vision and UNICEF) have been supporting three rehabilitation centers for children in Abkhazia—at Ochamchire, Tkvarcheli and Gali, respectively. The centers provide beneficiaries with physiotherapy, psychological support, speech therapy and other services. There is also a rehabilitation center in Sukhumi that was built in 2015 and supported by the Russian Federation.³⁶ However, the lack of medical-hygienic means and adequate equipment as well as the general scarcity and poor quality of rehabilitation services remain challenges in the region.³⁷

Restrictions on the movement of patients across the ABL was particularly challenging in 2016. Since the movement of ambulances across the Enguri bridge was banned by the Abkhazian *de facto* administration in 2011, patients are often forced to take bypass routes in order to cross the ABL. From 8 PM to 7 AM each day the checkpoint is closed and, therefore, patients must use the EUMM-operated hotline or get consent from the Gali security service in order to cross the ABL. If the relevant persons cannot be contacted, taking a bypass route or paying a bribe remain the only means of crossing the ABL.³⁸

33 Information provided to the Public Defender's Office by a source in January 2017.

34 Letter 1955/17 dated 9 February 2017 of the Ministry of Labor, Health and Social Affairs.

35 Special Report of the Public Defender of Georgia on the Rights of Women and Children in Conflict-affected Regions, 2016, p.14.

36 Special Report of the Public Defender of Georgia on the Rights of Women and Children in Conflict-affected Regions, p.21.

37 A speech delivered by the Minister of Health and Social Affairs of the Abkhazian Autonomous Republic to the Parliamentary Committee for Health and Social Affairs on 6 February 2017.

38 Information provided to the Public Defender's Office by a source in November-December 2016.

Gali residents who have no proper documents as well as those from elsewhere in Abkhazia who don't hold a special permit also have to take a bypass, meaning in some cases they have to stay in a nearby village for several days waiting for suitable time to cross over to the Georgian-controlled side. Therefore, because of restrictions on movement, patients, including minors, suffer the consequences of delayed treatment.

As for South Ossetia, recent years have seen several hospitals rehabilitated and refurbished. However, these hospitals tend to be used only for primary medical purposes by local residents because of a lack of qualified medical personnel. For instance, unofficial data suggest that 99% of women in South Ossetia prefer to travel to Vladikavkaz to deliver babies.³⁹ In addition to offering better conditions and medical equipment, the Russian Federation provides financial aid for every newborn.

Because the ABL with South Ossetia is completely closed (except for at Akhagori district⁴⁰), patients requiring emergency medical attention are transferred to medical facilities on the Georgian-controlled territory with the support of the International Committee of the Red Cross. However, the Public Defender is aware of several cases of death of patients because of delayed consent by the Tskhinvali hospital management and the *de facto* authorities.⁴¹ For pre-planned examinations and treatment, South Ossetians often enter Georgia through the Upper Larsi checkpoint (Georgia-Russia border), taking a route which is 8-10 hours longer.

The prevalence of incidents involving domestic violence in Abkhazia and South Ossetia remain high. Although there are no accurate statistics on incidents of domestic violence, a Gali based non-governmental organization reported that there were 107 cases of domestic violence in Ochamchire, Tkvarcheli and Gali districts in 2016.⁴² In addition to the failure of law enforcement agencies to effectively respond to such incidents, the situation is further aggravated by the absence of shelters and crisis centers to provide temporary safe shelter to victims of domestic violence. Nor is there a shelter for domestic violence victims in Zugdidi, which would be the nearest location to seek shelter for those who cross the ABL from Abkhazia. Domestic violence also represents an acute problem in South Ossetia, where local police have been ineffective in dealing with domestic violence cases. This problem was also highlighted in the Public Defender's parliamentary report for 2015.⁴³

In addition, in the beginning of 2016, the Public Defender proposed the Prime Minister to amend Article 2 of Resolution #169 of the Government of Georgia issued on 20 April 2015 on the *State Program for Provision of Measures under the First Stage of Hepatitis C Management*, which identifies individuals with Georgian ID documents as beneficiaries of the program. The Public Defender recommended that persons holding neutral ID documents also be able to benefit from the program.

39 Information provided to the Public Defender's Office by a source in November 2016.

40 A checkpoint at Akhmaji-Mosabruri in Akhagori district is used by only residents of Akhagori while the local population of Znauri, Java and Tskhinvali cannot access it.

41 2016 Information provided to the Public Defender's Office by patients' family members, 2016.

42 Information provided to the Public Defender's Office in March 2017.

43 The Human Rights Situation of the Conflict-affected Population in Georgia, 2015, p.72. For more information on domestic violence on the occupied territories, see the Special Report of the Public Defender of Georgia on the Rights of Women and Children in Conflict-affected Regions, 2017. p.5-7.

An initial letter from the Ministry of Labor, Health and Social Affairs suggested that such an amendment could not be made, because of the program's security requirements. Medicaments are donated free of charge to the Georgian authorities from a pharmaceutical company.⁴⁴ However, the Public Defender's Office received a letter from the Prime Minister's Office informing him that an agreement had been reached between the Ministry Labor, Health and Social Affairs and the pharmaceutical company Gilead to include holders of neutral document in the program. At the time of receipt of the letter, the relevant bodies were elaborating relevant legal documents.⁴⁵

Early in 2017 the Public Defender requested a progress report from the Ministry of Labor, Health and Social Affairs and was subsequently notified that negotiations were ongoing with the Ministry of Justice to ensure the inclusion of neutral document holders in the State Program for the Elimination of Hepatitis C.⁴⁶ The Public Defender of Georgia welcomes implementation of the recommendation by the Government.

DOCUMENTATION AND FREEDOM OF MOVEMENT

Issues related to the documentation of Gali residents have remained unsettled for many years. This causes serious problems with respect to freedom of movement and property and social rights. In spite of a decision made by the Abkhazian *de facto* authorities to issue resident permits to Gali residents who hold Georgian citizenship,⁴⁷ as of 1 March 2017 the process of issuing resident permits had not yet been launched. In his parliamentary reports for 2014 and 2015, the Public Defender highlighted a series of problems related to the ambiguity of criteria for issuing resident permits. That ambiguity creates a sizeable space for interpretation which, in the Public Defender's view, can create barriers for Gali communities.⁴⁸

Since June 2016, the authorities have issued Form N9 to Gali residents for the purpose of crossing the ABL. Issuance of the document has benefited those who have to regularly commute across the ABL. International organizations believe that the number of such documents issued in Sukhumi may amount to 12,000.⁴⁹ Information available to the Public Defender suggests that Gali residents need to first obtain five or six other documents in order to obtain Form N9,⁵⁰ in addition to, in many cases, making an additional payment or

44 Letter #01/13196 dated 18 February 2016 of the Ministry of Labor, Health and Social Affairs of Georgia.

45 Letter #01/38169 dated 17 May 2016 of the Ministry of Labor, Health and Social Affairs of Georgia.

46 Letter #01/8698 dated 14 February 2017 of the Ministry of Labor, Health and Social Affairs of Georgia.

47 'Legal status of the Eastern Abkhazia residents is going to be regulated', 29.12.2006, 'Nuzhnaya Gazeta'. Available in Russian at: <https://abh-n.ru/pravovoe-polozhenie-zhitelej-vostochnyx-rajonov-abkazi-budet-uregulirovano/> [Last accessed 26.02.2017]. See The Human Rights Situation of the Conflict-affected Population in Georgia, 2015. Public Defender of Georgia. 2015, p.17.

48 Ibid.

49 Information provided to the Public Defender's Office by the UNHCR Regional Representative in the South Caucasus, 28 February 2017.

50 The following documents are required for the issuance of Form N9: 1) a certificate from the place of residence, names and surnames of family members, extract from a Residents Book; 2) Form A issued by a village administration to indicate the period of time the applicant has lived on the indicated territory; 3) a certificate from a place of work or education institution; 4) a birth certificate (if the certificate is Georgian, a notary certified translation as well as copies of the parents' passports must be enclosed. If the parents

bribe. The Office of the Public Defender learned that one Gali resident had to pay 8,000 Russian rubles (approximately 300 GEL) to acquire a Form N9.⁵¹ For these reasons, most local residents cannot afford to obtain a Form N9 and instead have to take a bypass route to cross the ABL.

This factor contributes to the high number of detentions, which has remained a problem for many years. According to data released by the Border Protection Service of the Russian Federation, the number of detentions on the Abkhazian ABL totaled 14,000 between 2009 and 2016.⁵²

The situation is likely to be further complicated as checkpoints opened in 2013 will reportedly be closed. The Abkhazian *de facto* authorities have on numerous occasions pledged to shut down all checkpoints on the ABL except for the checkpoint on the Enguri river. One checkpoint (Shamgona-Tagiloni) was shut down in April 2016, followed by closure of the Khurcha-Nabakevi and Orsantia-Otobaia checkpoints on 4 March 2017. In lieu of that, the *de facto* authorities provide a special bus service to the Enguri checkpoint to Gali residents.⁵³ In an act of protest, residents of the village of Nabakevi in Gali district organized a rally on 25 January 2017. That was soon followed by a meeting of local residents with the representatives of local authorities and the security services. The protests ended. However, the decision to close the checkpoints went forward.⁵⁴

In addition to the fact that villages in so-called Upper and Lower Gali are located far from the Enguri River crossing, poor infrastructure creates additional problems for local residents to get to the crossing. Maintaining only one functioning checkpoint at the Enguri River crossing is likely to add to the financial burdens of local communities, increase commute times and contribute to the further isolation of communities in Gali. It is assumed that closure of the checkpoints will result in an increased number of detentions, as the local residents will be forced to use bypass routes.⁵⁵

are deceased, death certificates are also required); 5) certificate of marriage (if the certificate is Georgian, a notary certified translation and a copy of the spouse's passport must also be enclosed); 6) permission from the Security Service; 7) a certificate from a conscription service (required only for men); and 8) a receipt of payment.

51 Information provided to the Public Defender of Georgia by a Gali resident, 10 February 2017.

52 'Border Protection section of Russia's Federal Security Service celebrates the 7th anniversary in Abkhazia'. 29 April 2016. Apsnypress. Available in Russian at: <http://www.apsnypress.info/news/pogranupravlenie-fsb-ros-sii-v-abkhazii-prazdnuet-sedmyu-godovshchinu-so-dnya-obrazovaniya/> [Last accessed 24.02.2017].

53 'Two more checkpoints to shut down at the Enguri border', 28 December 2016, Apsnypress. Available in Russian at: <http://apsnypress.info/news/zakryvayutsya-eshche-dva-punkta-propuska-na-granitse-po-re-ke-ingur> [24.02.2017]; 'Abkhazian cabinet of ministers releases its resolution', 24 January 2017. Apsnypress. Available in Russian at: <http://www.apsnypress.info/documents/vneseny-izmeneniya-v-postanovlenie-kab-mina-abkhazii-ob-ustanovlenii-punktov-propuska-cherez-gosudars/> [Last accessed 24.02.2017].

54 'Gali residents protest crossing point closure', 17 January 2017, 'Civil Georgia'. Available at: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=29810&search=> [Last accessed 24.02.2017].

55 The Public Defender of Georgia responded to the initiative of the *de facto* authorities by stating that 'this is yet another step backward from respecting and protecting the rights of the local population. The closure of a crossing point restricts the freedom of movement of Gali residents and exposes them to problems in health-care, education, trade, family unification and other directions'. *The Public Defender comments on announced closure of the crossing point on the Dividing Line of Abkhazia*. 6 January 2017, Available in Georgian at: <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcveli-afxazetis-gamyof-xazze-gamshvebi-punqtebis-she-sadzlo-gauqmebas-exmaureba.page>.

It should be underlined that until recently those detained and charged for “illegal crossing of the border” were released after paying 1,200 Russian rubles (approximately 60 GEL). However, as a result of a legislative amendment enacted by the *de facto* Parliament of Abkhazia of 18 January 2017, the fine payable for “violation of the border” will further increase to 4,800-6,000 rubles (approximately 215-270 GEL), while repeated violations during a single year will entail 15 days’ administrative imprisonment.⁵⁶ Undoubtedly, this regulation will negatively affect the rights of those who routinely cross the ABL.

The problems related to movement across the ABL are coupled with the difficulties of internal movement. Russian Federation guards serving at checkpoints opened in December 2016 in Gali thoroughly check the documents (Form N9 or an Abkhazian passport) of residents commuting between villages. For instance, a resident of a village in Upper Gali cannot commute to a village in the Lower Zone without a permit, and vice versa. As for residents of other regions of Abkhazia, they too must produce a special permit upon entering a so-called “border zone” (Gali). Such severe restrictions will create additional problems for those residents who lack some or all of the necessary documents.

As for detentions on the ABL with South Ossetia, there were no major changes to established procedures in 2016. The ABL remains closed for local communities except for one checkpoint in Akhagori district. According to information provided by the Georgian State Security Agency, 134 individuals were detained on the ABL in 2016, including 14 women and eight minors (in 2015, the number of detentions amounted to 163, including 18 women and seven minors).⁵⁷ Most detainees were residents of villages in the vicinity of the ABL on the Georgian-controlled sign.

Data released by the *de facto* South Ossetian authorities suggests that in 2016, 549 individuals were detained for “violation of border regime.”⁵⁸ The difference in the respective numbers of detainees is accounted for by residents of South Ossetia who were detained while trying to cross into Georgian-controlled territory.

As for the case of Akhagori, members of the local population still need a permit in order to cross over to Akhagori and back. However, the issuance of such permits is often problematic. Limited working hours at the checkpoint (7 AM to 9 PM) create an additional barrier for the local communities. In addition, the checkpoint is completely closed on holidays and during political events (e.g. elections). The Public Defender learned that on 30 December 2016—while the checkpoint was closed for the New Year—a fatal case occurred: a 73-year old man diagnosed with a stroke had to wait in an ambulance while a permit could be issued. The patient, who was unconscious, was transferred to a hospital in Tbilisi where he died shortly thereafter.⁵⁹

The local communities have been long concerned about the fact that they are unable to invite friends and family members living on Georgian-controlled territory to Akhagori.

56 ‘Fine for illegal crossing of the Abkhazian border has increased’. 19 January 2017, ‘Kavkazski Uzel’. Available in Russian at: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/296198/> [Last accessed 24.02.2017].

57 Letter #1494/17 dated 2 February 2017 of the Georgian State Security Agency.

58 ‘South Ossetian Authorities have evicted a border violator from Georgia’, 28 December 2016. ‘Sputnik Ossetia’. Available in Russian at: http://sputnik-ossetia.ru/South_Ossetia/20161228/3522804.html [Last accessed 24.02.2017].

59 Information provided by a source, 20 January 2016.

At the end of 2015, 10 individuals were on a special list granting permission to commute from Georgian-controlled territory to attend weddings or funerals in Akhalkalaki. However, that is no longer the case: a total ban took effect in January 2016.⁶⁰

RIGHTS OF CHILDREN

In Georgian, Abkhazian and South Ossetian societies, children are traditionally perceived as inferior. These societies often ignore children and justify abusive treatment of them. Tradition restricts children from publicly expressing opinions, whether within the family, school or wider public. Consequently, violation of the rights of children are rarely identified or even recognized. Abuse of children and violation of their rights fails to receive public attention, even though there have been some grave cases.

Protection of children's rights in conflict-affected regions is carried out by local and international organizations. However, these efforts are limited to small initiatives. Interventions undertaken by international organizations such as UN's Children Fund (UNICEF) and World Vision are mostly devoted to projects built on issues related to access to healthcare, awareness raising and capacity building. By contrast, local civil society organizations focus mostly on charity, cultural and sports events.

General assessments by local and international actors suggest that the situation regarding the rights of children is broadly similar in Abkhazia and South Ossetia as it is in the rest of Georgia. Common problems include child poverty, violence against children, an insufficient number of pre-school education facilities and care institutions for children with disabilities and a lack of financial resources. Moreover, inconsistent or non-existent public policies for the protection and support of children remains one of the most serious challenges facing the conflict-affected regions.

The Public Defender's special report on the rights of children and women living on the occupied territories deals with how the pernicious legacy of armed confrontation, unresolved conflict and politicized humanitarian issues affects children, including teens.⁶¹ Children's health is systematically exposed to threats because of restrictions on movement across the ABL. Children seeking medical treatment often have to be transported via bypass routes which require spending two to three days in a village near the ABL waiting for an appropriate moment to cross (when Russian border guards are not in the vicinity). Gali residents in particular claim there have been hundreds of such cases.⁶²

Document-related issues severely affect children because, if neither parent holds an Abkhazian passport, the child is not eligible to receive a birth certificate and, therefore, identification documents. The problem is further exacerbated by the fact that, without identification documents, local community members cannot cross to the Georgian-controlled side to obtain documents confirming their Georgian citizenship. For these

60 'Neither death, nor marriage', Murat Gukemukhov, Radio 'Ekho Kavkaza'. 05.02.2016. Available in Russian at: <http://www.ekhokavkaza.com/content/article/27534878.html> [Last accessed 02.03.2016].

61 Special Report of the Public Defender of Georgia on the Rights of Women and Children in Conflict-affected Regions, 2016.

62 Interviews conducted by representatives of the Public Defender's Office in November 2016.

reasons, there are many children in Gali, Ochamchire and Tkvarcheli districts holding neither Abkhazian nor Georgian documents. As a result of this situation, in many instances children cannot register at pre-school and general education institutions. This is a breach of one's right to education. Moreover, these individuals are unable to benefit from small allowances and healthcare services provided by the Government of Georgia to Georgian citizens and internally-displaced persons.

Persons with disabilities are particularly affected by these limitations as they have limited capacity to cross the ABL to the Georgian-controlled side to obtain proper documents.

The Public Defender is deeply concerned with the detention of children, including infants, and their parents. In addition, children detained by Russian border guards are subject to inappropriate and degrading treatment at Russian military bases. Such treatment involves verbal abuse, limited access to food and drinking water and other abuses.⁶³

Eye-witness accounts provided by detained citizens to the Public Defender's Office describe poor conditions in the holding cells of Russian military bases in Gali. Detainees are not provided with water or food, and dozens are placed in the same room regardless of sex and age.

Restriction of the right of children to free movement across the ABL also violates their right to health and education, as attending school is one of main reasons for which children have to cross the ABL. In addition, according to Article 37 of the UN Convention on the Rights of the Child, no child shall be subject to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Pursuant to the same article, the arrest, detention or imprisonment of a child should be used only as a measure of last resort. With respect to children in Gali, detentions are mostly used to secure the payment of fines by family members.

The right to education in one's native language as well as access to quality education remain grave problems facing communities in Gali district. The issue was highlighted in the Public Defender's parliamentary reports for 2014 and 2015.⁶⁴ In his parliamentary report for 2015, the Public Defender appealed to members of delegations representing the parties to the Geneva International Discussions to use all legal, political and diplomatic mechanisms to protect the rights of Gali communities and to raise awareness in the international community.

Based on information provided by the Georgian Ministry of Foreign Affairs,⁶⁵ issues related to the right to receive education in one's native language—as such issues affect Gali communities—are routinely raised by the second working group under the Geneva International Discussions, which is devoted to humanitarian affairs. These issues are also highlighted in reports on human rights on the occupied territories which are released by

63 For more information on specific cases see the Special Report of the Public Defender of Georgia on the Rights of Women and Children in Conflict-affected Regions for 2016. p.14. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4319.pdf>

64 For more information see the special report of the Public Defender of Georgia on The Right to Education in the Gali District: New Developments and Challenges in the Academic year of 2015-2016. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3363.pdf>.

65 Letter #01/2223 dated 23 January 2017 of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia.

the Ministry of Foreign Affairs on a quarterly basis. Regrettably, despite consistent efforts by the Ministry of Foreign Affairs, the situation is unchanged. Moreover, no agreement been achieved on a program or mechanism which would be acceptable to Gali residents.

The Georgian Ministry of Education and Science has also supported educational processes on the occupied territories. However, in order to effectively address gaps in the sphere of education, it is important that the number of informal education programs for school students residing on the occupied territories be increased. In addition, measures must be taken to strengthen material support for teachers.

Early marriage is a problem for young girls residing on the occupied territories. As law enforcement agencies often choose to not respond to early marriage cases, justice rests within families. In many instances, family members themselves agree to early marriage. Even when it comes to domestic violence, in most cases families refuse to accept their daughters back into the home, believing it to be a smear to their honor. The Public Defender is aware of 11 cases of early marriage among girls occurring over the past three years in Gali (by 2016, the total number of school children in Gali totaled 4,363), including one case in which both spouses were minors.⁶⁶ An Abkhazian NGO reported 23 cases of early marriage among communities in Ochamchire, Tkvarcheli and Gali in 2016.⁶⁷ It can be assumed that the practice of early marriage is equally common throughout Abkhazia, South Ossetia and the rest of Georgia.⁶⁸ However, the Public Defender's Office has no access to accurate information which would allow it to produce a comprehensive picture.

REVIEW OF THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES AND RELEVANT RECOMMENDATIONS

In the fall of 2016, the 9th Parliament of Georgia resumed review of a draft law on "Amending the Law of Georgia on the Occupied Territories." The law was passed in its first reading by the 8th Parliament in May 2013. The Public Defender of Georgia dedicated a special report to the parliamentary discussions and submitted his opinions with respect to restrictions stipulated by the law which hamper the realization of human rights.⁶⁹

ILLEGAL ENTRY TO THE OCCUPIED TERRITORIES

In May 2013, the Georgian Parliament passed on the first reading the bill, "On Amendments to the Law on Occupied Territories" (hereinafter referred to as the "Amendments").

66 Information provided by the Gali Resource Center. 13.12.2016.

67 Information provided to the Public Defender's Office. 2016.

68 See a special report of the Public Defender of Georgia, On Early Marriage: Challenges and Solutions, 2016. Available at: <https://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3488.pdf>.

69 For more information see the special report of the Public Defender Analysis and Recommendations regarding the Law on Occupied Territories, 2017. Available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4316.pdf> [24.02.17].

Submitted by the Government, the Amendments altered Article 4 of the Law on Occupied Territories regulating entry into the occupied territories. Further to the Amendments, first-time violation of the rule against entering the occupied territories from outside the territory of Georgia is no longer treated as a criminal offense; rather, it is now treated as an administrative offense. The same action committed on a repeat basis is deemed a criminal offense; however, rather than subject to confinement, the guilty party is punishable by a fine of 400 GEL. Parliament resumed consideration of the Amendments in late 2016.

The Public Defender believes that illegal entry to the occupied territories should be subject to administrative sanctions only. Therefore, he approves of the Government's draft law envisaging the issuance of special permits after entering the occupied territories and calls for simplified procedures for international organizations and their representatives.

ECONOMIC ACTIVITIES ON THE OCCUPIED TERRITORIES

Through the Law on Occupied Territories, Georgia limits nearly all economic activities on the occupied territories that bypass the regulations of the Government of Georgia, and considers any such activity to be a criminal offense. This applies not only to foreign citizens and foreign investments, but also to economic activities carried out by Georgian companies and citizens. Although the Law on Occupied Territories allows for the possibility of issuing a special permit, the number of activities to which the Government has given consent is relatively small.

In order to ensure greater engagement of the communities on the occupied territories in the economic activities of the rest of Georgia—as well as to create an environment enabling these communities to benefit from Georgia's political and economic integration with the EU—the Public Defender believes the Government should develop flexible legal and logistical mechanisms, including a revised tax regime, and allocate financial resources to allow local entrepreneurs and micro and small businesses operating on the occupied territories to develop economic and trade relations with businesses and entrepreneurs operating on the other side of the administrative boundary line, with the purpose of carrying out joint economic activities. In addition, procedures regarding responsibility and permission should be revised for local healthcare and educational organizations and institutions delivering medical services and educational programs to persons living on the occupied territories.

DOCUMENTS ISSUED ON THE OCCUPIED TERRITORIES

The Public Defender believes that residents of the occupied territories should be made able to obtain Georgian citizenship documents and other legally-valid documents in a simplified manner. Therefore, the Government of Georgia should discuss the possibility of accepting documents issued by the *de facto* authorities to ensure that residents of the occupied territories have access to state services.

RESPONSIBILITY FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

The Law on Occupied Territories makes no mention of the obligation of the Government of Georgia to protect, to the extent possible, the rights of the population living on the occupied territories. The Public Defender believes that a relevant entry to the Law on Occupied Territories stipulating the State's obligation to protect the rights of communities residing on the occupied territories would contribute to improving the human rights situation of conflict-affected communities.

RECOMMENDATIONS

TO THE GOVERNMENT OF GEORGIA:

- Task relevant structures (Ministry of Labor, Health and Social Affairs, Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality, State Security Agency) to develop a mechanism to ensure the population residing on the occupied territories is able to benefit from the referral program; draft amendments to the Resolution on *Establishing a Commission and a Rule of its Operation for the Purpose of Making Decisions on the Provision of Relevant Medical Assistance under the Referral Service* so that a unified practice is established with respect to every individual residing on the occupied territories regardless of citizenship status.

TO THE PARLIAMENT AND GOVERNMENT OF GEORGIA:

- Develop amendments to the Law of Georgia on Occupied Territories to reflect the recommendations of the Public Defender of Georgia regarding entry to the occupied territories and implementation of economic activities on such territories, as well as recommendations with respect to legally-valid documents issued by *de facto* authorities and the obligation to protect human rights on the occupied territories (these recommendations are included in the Public Defender's special report, *Analysis and Recommendations regarding the Law of Georgia on Occupied Territories*).

TO THE MEMBERS OF DELEGATIONS PARTICIPATING IN THE GENEVA INTERNATIONAL DISCUSSIONS AND THE INCIDENT PREVENTION AND RESPONSE MECHANISM (OFFICE OF THE STATE MINISTER FOR RECONCILIATION AND CIVIC EQUALITY, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF GEORGIA, MINISTRY OF JUSTICE OF GEORGIA, STATE SECURITY AGENCY OF GEORGIA):

- Ensure greater participation of women in the Geneva International Discussions and the Incident Prevention and Response Mechanism so that the specific needs of women and children, including issues related to domestic violence, are included on the agendas of these mechanisms.

TO THE INTERIM GOVERNMENTAL COMMISSION FOR RESPONDING TO THE NEEDS OF POPULATION RESIDING ALONGSIDE THE DIVIDING LINE:

- Make a conclusive decision to provide funds for rehabilitating houses damaged as a result of the military conflicts in the 1990s and 2008, or compensate against damage from the state budget.
- Deliberate and task relevant member structures (Ministry of Agriculture, Ministry of Economy and Sustainable Development) to assess specific features of the villages located in the vicinity of the ABL and develop entrepreneurial and agricultural programs tailored to the specific needs and capacities of these communities.
- Allocate means to rehabilitate the bridge on the river Olori in the village of Pakhulani, Tsalenjikha municipality, and to reinforce the riverbanks.

TO THE MINISTRY OF LABOR, HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS OF GEORGIA:

- Refurbish and equip an intensive care unit for children in the hospital currently under construction in the village of Rukhi, Zugdidi municipality and donate an ambulance to the region to serve children crossing from Abkhazia, among others.
- Rehabilitate, refurbish and equip primary healthcare centers in the villages of Khurcha (Zugdidi municipality) and Pakhulani (Tsalenjikha municipality).
- Allocate additional resources to providing financial and material support to medical personnel working on the occupied territories and ensure their professional retraining; equip medical facilities operating on the occupied territories.
- Hand over an ambulance to Saberio Emergency Medical Centre as soon as possible.
- Take all available measures to support non-governmental organizations that offer services to women, children, persons with disabilities, victims of violence and abuse and other vulnerable people living on the occupied territories.
- Open a shelter for victims of domestic violence in Zugdidi to serve individuals living in Abkhazia, among others.

TO THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE:

- Strengthen support for Gali schools and its personnel, including material assistance—which may include better insurance coverage for academic personnel, donation of personal computers and other assistance programs.
- Increase the number of educational and informal educational programs targeting the needs of children and teachers on the occupied territories.



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК
ГРУЗИИ

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
НАСЕЛЕНИЯ, ПОСТРАДАВШЕГО
В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА
В ГРУЗИИ**

2016



www.ombudsman.ge



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК
ГРУЗИИ

За содержание данной публикации исключительную
ответственность несет автор и она никоим образом не отражает
точку зрения Европейского Союза.

ВСТУПЛЕНИЕ	58
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ СЕЛ ВОКРУГ РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЫ	59
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ.....	59
ПРАВО НА СОБСТВЕННОСТЬ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА	62
РЕГИСТРАЦИЯ ЗЕМЛИ	64
ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ.....	65
ПРАВОВОЕ СОСТОЯНИЕ ЛИЦ, ПРОЖИВАЮЩИХ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ.....	67
ПРАВО ЗАЩИТЫ ЗДОРОВЬЯ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ..	67
ВОПРОС СВОБОДЫ ДОКУМЕНТАЦИИ И ПЕРЕМЕЩЕНИЯ.....	71
ПРАВА ДЕТЕЙ	74
ОБЗОР ЗАКОНА ОБ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	77
РЕКОМЕНДАЦИИ	79

ВСТУПЛЕНИЕ

Для пострадавшего от конфликтов населения как на контролируемой Грузией, так и на оккупированных территориях, 2016 год был стабильно тяжелым. Однако в отличие от предыдущего года были выявлены факты убийств, задержаний и исчезновений. В то же время, устроенные вокруг этих случаев безрезультатные переговоры ясно показали отсутствие реального сотрудничества между сторонами, что затягивает расследование и препятствует установлению правды.

Неразрешимый конфликт и политизирование гуманитарных вопросов оказывают особо тяжелое влияние на детей и несовершеннолетних. Пугающими являются факты задержания детей, в том числе младенцев, и их родителей на абхазской разделительной черте. В 2016 году Народному защитнику стало известно о ряде случаев, когда на военных базах Российской Федерации место имело неподобающее и нарушающее достоинство поведение, в том числе словесное оскорбление, факты ограничения еды и питьевой воды.

Ситуацию усложняют созданные на оккупированных территориях препятствия касательно входа международных наблюдательских организаций по правам человека. Также мало число тех международных доноров или неправительственных организаций, которые бы укрепляли абхазское и осетинское гражданское общество. Все это отрицательно отражается на правах населения, проживающего в конфликтных регионах.

Несмотря на то, что грузинское правительство не осуществляет эффективный контроль над Абхазией и т.н. Южной Осетией, на нем лежит позитивная обязанность оказывать влияние на правовое состояние проживающего там населения политическим, правовым и дипломатическим путем. Соответственно, Народный защитник Грузии считает, что правительственная политика должна максимально способствовать защите прав и свобод, улучшению социального и экономического положения, росту качества и доступности здравоохранения и образования местного населения, проживающего на оккупированных территориях и разделительной черте, и включению оккупированных регионов в экономические отношения Грузии. Для этого правительству необходимо разработать координированные, гибкие и соответствующие нуждам лиц, пострадавших от конфликтов, механизмы, как на законодательном, так и практическом уровне. Несколько важных рекомендаций, представленных Народным защитником в отношении этих вопросов в 2016 году, отражены в нижеуказанных главах.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ СЕЛ ВОКРУГ РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЫ

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

Аппарат Народного защитника регулярно наблюдает за состоянием прав человека в селах разделительной черты как в Мегрелии, так и в Шида Картли. По общей оценке можно сказать, что из года в год состояние стабильно тяжелое и несмотря на осуществленные правительством социальные и инфраструктурные проекты, местное население все еще тяжело переживает ущерб, нанесенный войной. Это особенно касается сел разделительной черты в Шида Картли, которых непосредственно коснулись вооруженные действия 2008 года, а после войны в результате возведения проволочных заграждений им все более ограничивается доступ к сельскохозяйственным землям и ирригационной системе, которые были основным источником дохода для местных жителей. Например, согласно информации, предоставленной управлением Карельского муниципалитета, только у одного из 15 сел Карельского района, расположенных на разделительной черте, нет проблем с оросительной водой, в то время как в 2014-2016 гг. в 4 селах эта проблема была частично решена.¹

В марте 2016 года в селе Джариашени Горийского муниципалитета, предположительно российские военные начали строительные работы по прокладыванию дороги на территории, прилегающей к разделительной черте. По заявлению местного населения, дорога, которая проходит по их участкам, ограничивает доступ к 30-40 гектарам земли примерно 32 семьям. По их же словам после прокладывания дороги разделительная черта передвинулась еще на 70 м. Правда, из-за оккупации, местное население уже не могло входить на эти участки, но они использовались для пастбищ. Работы по прокладыванию дороги ограничились и эту возможность.² После войны 2008 года в селе на 138 дворов до 60 семей потеряли доступ к сельскохозяйственной земле.

Там, где не стоит проблема земли и ирригационной воды, население жалуется на дороговизну выращивания продуктов и проблему реализации. В разговоре с представителями аппарата Народного защитника население села Джариашени Горийского муниципалитета отметили, что фрукты являются основным источником их дохода, но им сложно реализовывать урожай. Население также жалуется на низкое качество удобрений и ядохимикатов, из-за чего они вынуждены обрабатывать сады много раз. Помимо того, что это дорого, процедура также плохо отражается на качестве урожая. Несмотря на то, что газификация села завершилась, для отопления

1 Письмо №2646/17 главы Карельского муниципалитета от 22 февраля 2017 г.

2 Визит аппарата Народного защитника в село Джариашени, март 2016 г., февраль 2017 г. «Перешедшие с оккупированных территорий проводят дорогу в садах местного населения у села Джариашени», 12 марта 2016 г., Интерпресс-ньюс, <http://www.interpressnews.ge/ge/konfliktები/370316-sofel-jariashentan-okupirebuli-teritoriidan-gadmosulebs-adgilobrivebis-baghebsshi-gza-gahyavth.html?ar=A> [последний просмотр 15.02.2017].

местное население по-прежнему использует дрова и говорит, что для этого им даже приходится вырубать фруктовые сады.³

Все вышесказанное ясно указывает на то, что главной проблемой населения является поиск источника дохода. В связи с этим Народный защитник отмечал в парламентском отчете за 2015 год, что временная правительственная комиссия (далее правительственная комиссия) по реагированию на нужды пострадавшего населения в селах, прилегающих к разделительной черте, должна рассмотреть такие аграрные и производственные проекты, которые будут подходить специфическим нуждам и возможностям общин, пострадавших от конфликтов.⁴ Однако до сих пор правительственная комиссия не рассматривала инициированные специфические программы. Следует отметить, что в 2016 году Агентство по развитию производства при Министерстве экономики и стабильного развития Грузии профинансировало 147 бенефициариев в селах, прилегающих к разделительной черте, в рамках программы помощи микро и малому производству. Общая сумма составила 655,649 лари.⁵ Однако помимо того, что эта сумма очень незначительна для осуществления реальной производственной деятельности (в среднем около 4460 лари на одного бенефициария), эта программа не рассчитана конкретно на общины, пострадавшие от конфликта.

Народный Защитник Грузии положительно оценивает, что из 57 сел Шида Картли, расположенных на разделительной черте, 23 получили статус высокогорных сел, что в будущем улучшит социальное и экономическое положение населения.⁶ В 2014-2016 гг. газифицированным абонентам передали 200 лари для обеспечения отопления, а в тех селах, где газификация еще не завершена, семьям были выделены денежные суммы.⁷

Важна деятельность, проведенная в прилегающих к разделительной черте селах, в отношении общего и высшего образования. В 2016 году в программу профессионального развития были включены учащиеся школ на разделительной черте как Мегрелии, так и Шида Картли. В 25 школах прилегающих к разделительной черте сел также было внедрено инклюзивное обучение. В отношении высшего образования, в 2016-2017 учебном году в рамках социальной программы грант получили 166 студентов, проживающих на разделительной черте. В первом

3 Визит аппарата Народного защитника в село Джариашени, 16 февраля 2017 г.

4 «Правовое положение населения, пострадавшего от конфликта, в Грузии», Народный защитник Грузии, 2015 г., стр. 6.

5 Проект отчета за 2016 год временной правительственной комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения в селах разделительной черты.

6 Следующие села Горийского муниципалитета: Эргнети, Дици, Корди, Арбо, Мерети, Зардиаанткари, Гугутиаанткари, Кирбали, Земо Никози. Следующие села Карельского муниципалитета: Сацихури, Кода, Атоци, Абано. Следующие села Каспского района: Ваке, Сакоринтло, Пантани, Горака, Божамы, Твауреби, Кодисцкаро. Следующие села Хашурского района: Чорчана, Цагвли, Коби. Письмо №515 Аппарата государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства от 6 марта 2017 года.

7 Число лиц, получающих помощь с целью обеспечения отоплением населения, проживающих в прилегающих к разделительной черте селах Горийского, Хашурского, Каспского, Карельского, Сачхерского и Онского районов, составило 11891 человек. Проект отчета по деятельности за 2016 год временной правительственной комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения, проживающего в прилегающих к разделительной черте селах.

семестре 2016-2017 учебного года по решению правительственной комиссии всего было профинансировано 846 студентов.⁸

С точки зрения улучшения инфраструктуры, значимым было строительство и реабилитация колодцев с питьевой водой, оросительных систем, учебных заведений и общественных центров в Шида Картли, что с точки зрения защиты прав местного населения также является обязательством со стороны правительства. Активно проходит процесс строительства клиники неотложной медицинской помощи в селе Тквиави Горийского муниципалитета и многопрофильной университетской клиники в селе Рухи Зугдидского муниципалитета.

Что касается сел разделительной черты Мегрелии-Верхней Сванетии,⁹ для населения села Хурча Зугдидского муниципалитета, за последние три года улучшился доступ к определенным услугам. В 2015 году закончилось обеспечение села природным газом. Была проведена реабилитация 4-километрового подъездного участка дороги до села. С 2015 года в селе функционирует детский сад, отремонтированный совместными усилиями посольства Японии и Зугдидского муниципалитета. В число 29 воспитанников входят также дети с ограниченными возможностями. В период после войны 2008 года в село в целях безопасности не приезжали машины скорой помощи. Сейчас эта проблема решена, хотя население по-прежнему жалуется на опоздания машины скорой помощи. Несмотря на то, что село обслуживают два врача, нет соответствующе оборудованной амбулатории.

Проблема амбулатории стоит также в селе Пахулани Цаленджихского муниципалитета. Социально-экономическое положение населения этого села осложняет отсутствие связующего моста через реку Олори в некоторых участках села (Лекуке, Калагали), что отнимает у десятков семей возможность передвижения. Также укреплению подлежат берега реки, т. к. при половодье вода уносит посевные земли и урожай населения. Строительство моста и укреплений поможет экономическому развитию села и даст доступ к неосвоенным землям. Согласно информации из местного муниципалитета, предоставленной Народному защитнику, проблема временно не разрешается ввиду скудности средств в бюджете.¹⁰

В 2015 году аппарат Народного защитника изучил и установил, что в селе Пахулани была повреждена система водоснабжения. По словам местного населения, по этой причине более половины населения не получали чистую питьевую воду. Приветствуется, что с апреля 2016 года управление Цаленджихского муниципалитета начало реабилитацию магистрали питьевой воды и водопроводной сети в селе Пахулани.¹¹ Кроме того, в 2015 году фонд муниципального развития закончил полную реабилитацию 4-км участка дороги из центра Пахулани до разделительной черты при финансовой поддержке Мирового банка, что значительно облегчило быт жителей села.

8 Письмо 3614/17 Министерства образования и науки от 14 марта 2017 года.

9 Детальную информацию касательно этих сел см. в специальном отчете Народного защитника «Состояние прав человека в селах разделительной черты Мегрелии-Верхней Сванетии», 2016 г. <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3902.pdf>.

10 Письмо №43 главы Цаленджихского муниципалитета от 12 января 2017 г.

11 Письмо №43 главы Цаленджихского муниципалитета от 12 января 2017 г.

В селе Хурча проблему представляла подача электроэнергии и неслаженность соответствующей инфраструктуры, о чем Народный защитник писал в специальном отчете.¹² В ответ на соответствующую рекомендацию в адрес Министерства энергетики Народного защитника проинформировали, что в результате работ, проведенных компанией «Энерго Про Джорджия», электроэнергия бесперебойно подается абонентам, согласившимся на переход в принадлежащую этой компании распределительную сеть.¹³

Проблема бесперебойной подачи природного газа стоит также в селе Ганмухури Зугдидского муниципалитета, где проведение газопровода, по словам населения, было приостановлено четыре года назад.¹⁴ По информации главы Зугдидского муниципалитета, работы по газификации в селе Ганмухури планируются в течение 2017 года.¹⁵ С целью отопления в зимний период управление Зугдидского муниципалитета выделило социально незащищенному населению 3м³ или 100 лари, согласно присвоенным очкам.¹⁶

Народный защитник указывает еще на одну проблему – со стороны правительственной комиссии уделяется мало внимания селам разделительной черты Мегрелии, особенно же тем, которые пострадали в результате возведения проволочных заграждений. Конкретно, не была осуществлена полная газификация сел Мегрелии (Ганмухури, Пахулани), они также не получили помощь в размере 200 лари для приобретения средств отопления в зимний период. Главы муниципалитетов этого региона также не присутствуют на заседаниях комиссии. В связи с этим аппарат Народного защитника обратился к со-председательствующим в комиссии министерствам с рекомендацией рассмотреть вопрос выдачи ваучера на 200 лари с целью отопления в зимний период населению сел разделительной черты Мегрелии, конкретно же сел Хурча, Ганмухури и Пахулани. В ответ Народный защитник был проинформирован, что этот вопрос будет рассмотрен на следующем заседании правительственной комиссии.¹⁷

ПРАВО НА СОБСТВЕННОСТЬ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА

В течение ряда лет к Народному защитнику обращались граждане, которые до сих пор требуют от правительства восстановления/реабилитацию пострадавших во время войны домов или компенсацию причиненного ущерба. Из изученных Народным защитником подобных случаев особо проблематичным является село Зардиаантқари Горийского муниципалитета и село Хурча Зугдидского муниципалитета, о которых Народный защитник писал также в парламентских отчетах за 2014 и 2015 гг.¹⁸

12 Специальный отчет Народного защитника Грузии «Состояние прав человека в селах разделительной черты Мегрелии-Верхней Сванетии», стр. 9.

13 Письмо №03/95 Министерства энергетики Грузии от 9 января 2017 г.

14 Заявление №12459/16 гражданина Т.Ш. от 26 сентября 2016 г.

15 Письмо №02/743 главы Зугдидского муниципалитета от 14 февраля 2017 г.

16 Письмо №02/743 главы Зугдидского муниципалитета от 14 февраля 2017 г.

17 Письмо №515 аппарата государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства от 6 марта 2017 г.

18 Детально см. в специальном отчете Народного защитника «Зардиаантқари: результаты войны и сложности существования», 2014 г., <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2242.pdf>; специаль-

11 февраля 2016 г. с заявлением №1837/16 к Народному защитнику обратился проживающий в селе Чвриниси Карельского района Г.Х., чей дом был поврежден в результате военных действий 2008 года. Несмотря на то, что начиная с 2009 года заявитель каждый год обращался в управление местного муниципалитета, в бюджете муниципалитета в течение этих лет ни разу не нашлась сумма для восстановительных работ жилого дома заявителя. 7 июля 2016 г. Народный защитник вновь обратился с рекомендацией (№01-7/7424) к со-председателям временной правительственной комиссии по реагированию на нужды пострадавшего населения сел разделительной черты с рекомендацией рассмотреть и в сжатые сроки принять решение по вопросу выделения суммы для восстановительных/укрепительных работ жилого дома Г.Х.

Проблему представляет не только компенсация ущерба, нанесенного в результате военного конфликта 2008 года, но и вопрос возмещения ущерба населению, пострадавшему в результате военных действий в Абхазии в 1990-е гг. Народный защитник изучил состояние села Хурча Зугдидского муниципалитета, где население трижды пострадало от военных действий (1992-1993, 1998, 2008 гг.) и требует компенсации причиненного ущерба. Согласно информации, предоставленной Народному защитнику местным населением, в 2007 году части населения не полностью возместили ущерб, а часть не получила никакой помощи.¹⁹

Аппарату Народного защитника известно, что местные муниципалитеты уже изучили состояние домов, пострадавших во время войны, проведена смета, однако бюджет местных муниципалитетов не может покрыть эти расходы. В ответ на рекомендацию аппарат Народного защитника известили из Министерства регионального развития и инфраструктуры, а также из аппарата государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства, что ведомства работают для привлечения донорских ресурсов.²⁰

Исходя из того, что состояние домов, пострадавших во время войны 2008 года, в течение 9 лет ухудшается с каждым годом и, соответственно, растут суммы, необходимые для их реабилитации; население, проживающее в пострадавших домах, стоит перед угрозой остаться без жилища, Народный защитник считает, что правительственная комиссия должна принять окончательное решение о компенсации/реабилитации домов, пострадавших в результате конфликта, из бюджета.

Право на собственность признано как статьей 21 конституции Грузии, так и первой статьей первого дополнительного протокола Европейской конвенции по правам человека. Право на соответствующее жилье признано и гарантируется рядом международных конвенций, в том числе статьей 11 Международного пакта социальных, экономических и культурных прав. Важно то обстоятельство,

ный отчет Народного защитника «Состояние прав человека в селах разделительной черты Мегрелии-Верхней Сванетии», 2016 г., <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3902.pdf>.

19 См. специальный отчет Народного защитника «Состояние прав человека в селах разделительной черты Мегрелии-Верхней Сванетии», 2016 г., <http://ombudsman.ge/uploads/other/3/3902.pdf>.

20 Письмо №01/3895 Министерства регионального развития и инфраструктуры от 20 декабря 2016 г.

что мизерность соответствующих ресурсов не освобождает правительство от прав, признанных Международным пактом «Об экономических, социальных и культурных правах», в том числе от выполнения основных обязательств по праву соответствующего жилья.

РЕГИСТРАЦИЯ ЗЕМЛИ

В парламентском отчете как за 2014, так и за 2015 год, Народный защитник описывал проблемы, связанные с регистрацией земель, особенно в селах, прилегающих к разделительной черте. Еще в парламентском отчете за 2014 год Народный защитник обращался с рекомендацией к Министерству юстиции Грузии, ускорить процесс регистрации земель в селах, прилегающих к разделительной черте.²¹ В отчете за 2015 год отражены результаты пилотного проекта, осуществленного в одном из районов села Дици на разделительной черте. Рекомендации проведенного исследования принимали в расчет необходимость легализации документов, выданных с нарушением требований законодательства, освобождение населения в окрестности оккупационной черты от платы за регистрацию земли и др. В начале 2016 года стало известно о разработанном Министерством юстиции законопроекте, который ставит целью упрощение процесса регистрации земли.²²

Согласно информации, предоставленной национальным агентством публичного реестра Грузии,²³ 31 июля 2016 года в силу вступил закон «О специальных правилах систематической и спорадической регистрации прав на земельные участки в рамках государственного проекта и полноценности кадастровых данных», который упрощает и делает бесплатным процесс регистрации прав собственности на земельные участки. Согласно закона, национальное агентство публичного реестра при помощи собственных ресурсов получит подтверждающие права документы в различных административных органах. Также становится возможным признание права собственности на своевольно задержанном участке земли при помощи соответствующей комиссии. Ряд правомочий определяется для местных муниципалитетов. В случае возникновения разногласий закон предусматривает посредничество. Закон также определяет законодательные основы легализации регистрационных документов на сельскохозяйственные земельные участки.

По информации национального агентства публичного реестра, с начала процесса регистрации (1 августа 2016 г.) до конца 2016 года с территории, прилегающей к разделительной черте (500-метровый участок от оккупационной линии), было представлено 287 заявлений, из которых в 204 случаях процесс был успешно завершен, а в отношении 83 заявлений делопроизводство по-прежнему продолжается. Однако существующее законодательство не предусматривает

21 «Правовое состояние населения, пострадавшего от конфликтов в Грузии», Народный защитник Грузии, 2014 г., стр.6.

22 «Правовое состояние населения, пострадавшего от конфликтов в Грузии», Народный защитник Грузии, 2015 г., стр.14-15.

23 Письмо №58143 Национального агентства публичного реестра Министерства юстиции Грузии, 20 февраля 2017 г.

специальный правовой режим для территорий, прилегающих к разделительной черте, и порядок регистрации одинаково распространяется по всей территории Грузии.

Народный защитник приветствует проведенные Министерством юстиции мероприятия для глубокого изучения проблемы и улучшения законодательства, однако считает, что исходя из остроты оккупации, села разделительной черты нуждаются в особом внимании и помощи для регистрации пострадавших в результате проведения проволочных заграждений земель в кратчайшие сроки. Соответственно, Народный защитник считает рекомендацию выполненной частично.

ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

В селах, пострадавших от конфликта, регулярно нарушается право неприкосновенности личной и семейной жизни, здоровья, образования, жилья и собственности населения, основой чего является ограничение передвижения по разделительной черте. Исходя из того, что с 2009 года оккупационную линию Абхазии и т.н. Южной Осетии полностью контролируют пограничники службы защиты границы Федеральной службы безопасности (ФСБ) России, ответственность за вышеперечисленные нарушения прав лежит на них.

Незаконные задержания по-прежнему остаются главной проблемой безопасности для местного населения. Однако в отличие от 2015 г., в 2016 г. были зафиксированы случаи исчезновения и убийства, что отягчает обстановку на разделительной черте в плане безопасности.

19 мая 2016 года на пропускном пункте села Хурча Зугдидского муниципалитета факт убийства гражданина Г.О. еще раз свидетельствовал о незащищенности населения, проживающего вблизи разделительной черты. Согласно информации, имеющейся у Народного защитника, Г.О. пытался пронести продукты через пропускной пункт Хурча-Набакеви, когда у него произошел спор с т.н. абхазским пограничником. Вооруженный пограничник последовал за вернувшимся Г.О. на грузинскую сторону и несколько раз выстрелил в его сторону, в результате чего тот погиб. Вскоре после инцидента распространились отражающие убийство видеокдры, снятые на камеры наблюдения. 28 мая 2016 года из села Корда Горийского муниципалитета исчез 26-летний Н.С. По сведениям семьи, он ушел закрыть источник оросительной воды вблизи оккупационной черты. После этого его след пропал.²⁴

Рассмотрению указанных вопросов был посвящен ряд встреч механизма по превенции инцидентов и реагированию на них. Однако низкий уровень сотрудничества препятствует эффективному производству расследования и передачи виновных под ответственность.

²⁴ Информация предоставлена аппарату Народного защитника. 16 февраля 2017 г.; «По информации СУС Ника Сагирашвили не задержан в Цхинвальском изоляторе», Триалети, <https://www.youtube.com/watch?v=NwFSKT0sTQo> [последний просмотр 15.02.2017].

Что касается задержаний, официальная статистика выглядит следующим образом:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общее число задержанных	224	300	532	517	504	327
В том числе несовершеннолетних	7	8	16	14	22	21
Среди них женщин	15	62	111	98	57	32

Источник: Служба государственной безопасности Грузии

С учетом того, что центральная власть не может осуществить документирование каждого задержания на оккупированной территории, эта статистика неполная. В отношении абхазской разделительной черты, имеющаяся у государственной службы безопасности информация составляет приблизительно 5-10% от общего числа задержаний.

С 2014 года Народный защитник Грузии активно ставил вопрос грузинских, абхазских и осетинских заключенных и посвятил им специальный информационный отчет.²⁵ В отчете Народный защитник обратился с рекомендацией включенным в переговоры сторонам, «найти пути освобождения задержанных и заключенных, которым может стать освобождение «всех на всех», досрочное освобождение путем амнистии или помилования».

10 марта 2016 года стало известно, что правительство Грузии и де факто правительства Абхазии и Южной Осетии достигли соглашения об освобождении заключенных по принципу «все на всех». Всего было освобождено 18 заключенных, из них 4 освобождены грузинской стороной, 10 сухумским и 4 Цхинвальским де факто правительствами. Народный защитник откликнулся на это факт заявлением и отметил, что он приветствует начавшийся между грузинским правительством и де факто правительствами диалог по этому вопросу, и призвал стороны прийти к соглашению по такому механизму, который обеспечит искоренение порочной практики задержаний на разделительной линии и этим защитит права и безопасность населения.²⁶

Однако следует отметить, что в результате обмена заключенных не был освобожден находящийся в абхазской тюрьме заключенный Г.Л., приговоренный к 20 годам заключения. Задержанный в июне 2016 года на разделительной черте гражданин Грузии Г.Г. также приговорен Цхинвальским де факто правительством к 20 годам лишения свободы.²⁷ Вопрос освобождения обоих лиц уже более полугода

25 «Специальный информационный очерк Народного защитника о задержаниях на разделительной черте и состоянии заключенных», 2014 г., доступно по: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1771.pdf> [24.02.17].

26 «Народный защитник приветствует освобождение заключенных в конфликтной зоне», 10 марта 2016 г., доступно по: <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcveli-konfliqtis-zonashi-patimartagatavisuflebas-miesalmeba.page> [24.02.17].

27 Народный защитник также распространил заявление относительно этого вопроса и призвал как правительство Грузии, так и де факто органы Южной Осетии принять действенные меры для

безрезультатно ставится грузинской стороной. Их нахождение в незаконном заключении бросает тень на успех достигнутого сторонами соглашения. Важно обеспечить свободу передвижения местного населения для обеих сторон, для чего задержания на разделительной черте должны прекратиться.

Реальностью является тот факт, что задержаниям подвергаются все лица вне зависимости от пола и возраста, но эти случаи более тяжело отражаются на правах женщин и детей, особенно в Гальском районе, где задержанных часто освобождают в ночное время, когда транспорт до их места проживания уже не ходит. Это создает серьезную проблему для безопасности женщин и детей.

Резолюция №1325 Совета безопасности ООН за 2000 г. «Женщины, мир и безопасность» особо указывает на важность принятия во внимание особых нужд женщин в процессе переговоров между сторонами конфликта. Однако на всей территории Грузии все еще остается вызовом равноправное участие женщин в механизмах по урегулированию конфликтов и полное учтывание нужд женщин в процессе переговоров.

В двух форматах официальных переговоров – встречи Женевских международных дискуссий и Механизма по превенции инцидентов и реагированию на них (IPRM) – участие женщин довольно низкое. В грузинской делегации Женевских международных дискуссий из 10 участников 3 или 4 женщины, в то время как из 5 абхазских и 5 осетинских представителей только одна женщина. На встречах IPRM из 6 представителей грузинской делегации 1 или 2 женщины, в то время как среди абхазских и осетинских участников как правило нет ни одной женщины. Из распространенных в сети видео и фото материалов хорошо видно, что и в тех случаях, когда женщины принимают участие в IPRM, они сидят не у стола переговоров, а в задних рядах. Кроме того, в процессе переговоров не рассматриваются вопросы, относящиеся к специфическим нуждам женщин.

ПРАВОВОЕ СОСТОЯНИЕ ЛИЦ, ПРОЖИВАЮЩИХ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

ПРАВО ЗАЩИТЫ ЗДОРОВЬЯ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Несоответствующие медицинские услуги и инфраструктура на оккупированных территориях, неутешительный уровень квалификации медперсонала и высокие цены на обслуживание, а также осложненное перемещение партнеров по разделительной черте оказывают негативное влияние на здоровье населения и право на доступ к высшему стандарту защиты здоровья.

освобождения Г.Г. «Заявление Народного защитника касательно задержанных на разделительной черте», 7 февраля 2017 г. <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcvelis-gancxadeba-gamyof-kazze-dakavebulebtan-dakavshirebit.page> [последний просмотр 15.02.2017].

В Абхазии медицинские учреждения жалуются на нехватку соответствующих специалистов, неотлаженную структуру и недостаточное оборудование. Например, в 2016 году абхазские СМИ писали об отсутствии порядка в родильном доме и смертности новорожденных и детей.²⁸ Часть образцов, взятых в родильном доме при проверке, дали положительный результат на бактерии и инфекцию.²⁹

Особо тяжелым является положение медицинских учреждений в Гальском районе. В районе не функционирует неонатальная служба, соответственно, в районе нет оперирующего гинеколога, из-за чего жизни новорожденного может грозить опасность. Положение усложняется тем, что в Зугдиди нет детской реанимации и для оказания медицинской помощи необходима перевозка пациента в Кутаиси. С учетом того, что в Зугдиди также отсутствует машина детской медицинской помощи, оказание соответствующей медицинской помощи может серьезно задержаться, т.к. детский реанимобиль приходится вызывать из Кутаиси или Тбилиси.

По информации министерства здравоохранения Абхазской а/р, нехватка санитарного и противоэпидемического контроля в Гальском районе создает угрозу инфекционных заболеваний. В районе распространены туберкулез и онкологические заболевания, но отсутствие в Гали соответствующих профильных учреждений препятствует их своевременному и эффективному лечению. Среди молодежи высок показатель наркомании, токсикомании и суицида.³⁰

Кроме того, по информации Народного защитника, значительную проблему представляет переподготовка медицинского персонала и нехватка программ по повышению квалификации. По информации, предоставленной Министерством труда, здоровья и социальной защиты Грузии, выясняется, что работающий в селе Саберио Гальского района медицинский персонал не принимал участия в курсах переподготовки какого-либо характера с 2014 года.³¹ Например, врачи неотложной помощи Гальского района не были включены в программу переподготовки, которая началась в Грузии в 2016 году для медперсонала скорой медицинской помощи.³²

Для Народного защитника невероятно серьезной проблемой представляется тот факт, что примерно 10000 бенефициариев из т.н. верхней зоны Гальского района в течение трех месяцев (с декабря 2016 и по состоянию на 10 марта 2017 года) не обслуживались машиной скорой помощи. Переданная в 2002 году машина скорой помощи марки УАЗ в декабре 2016 года окончательно вышла из строя и не подлежит ремонту.³³ Согласно письму Министерства труда, здоровья и социальной защиты

28 «Что происходит в Сухумском родильном доме?», Виталий Шария, 26 октября 2016 г., радио «Эхо Кавказа», информация доступна на русском языке на вебсайте: <http://www.ekhokavkaza.com/a/28076804.html> [последний просмотр 16.11.2016]; «Сухумский родильный дом в фотографиях», 15.11.2016, «Нужная газета», <https://abh-n.ru/suxumskij-roddom-v-kartinkax-slabonervnym-ne-smotret/> [последний просмотр 24.02.2017].

29 Подробно см. специальный отчет Народного защитника Грузии «Права женщин и детей в регионах, пострадавших от конфликтов», 2016 г., стр. 19, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4201.pdf>.

30 Выступление министра здравоохранения и социальной защиты Абхазской а/р перед комитетом по защите здоровья и социальным вопросам парламента Грузии, 6 февраля 2017 г.

31 Письмо 1955/17 Министерства труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 9 февраля 2017 г.

32 Информация предоставлена Народному защитнику контактным лицом, январь 2017 г.

33 Информация предоставлена аппарату Народного защитника контактным лицом, январь 2017.

Грузии, мобилизация средств планируется в бюджете 2017 года.³⁴

На протяжении уже многих лет Народный защитник ставит вопрос о включении лиц, имеющих грузинское гражданство и проживающих на оккупированной территории, в государственную программу реферального обслуживания. В парламентском отчете за 2014 и 2015 гг. Народный защитник обращался с рекомендацией к премьер-министру Грузии разработать соответствующие механизмы, которые обеспечат проживающим на территории Грузии гражданам Грузии включение в государственную программу реферального обслуживания. К сожалению, эта рекомендация не была осуществлена и неразрешенность проблемы тяжелым грузом давит на население, пострадавшее от конфликта.

В Абхазии значительный вклад, в особенности в вопросе улучшения состояния детского здоровья, вносят международные организации, в том числе Детский фонд ООН и World Vision. На протяжении последних лет эти организации помогали медицинским учреждениям оборудованием и материалами, осуществляли вакцинацию детей, проводили учения по повышению квалификации для врачей, медсестер, психологов.³⁵

Внимания требует положение лиц с ограниченными возможностями на оккупированных территориях. Несмотря на то, что у правительства Грузии есть определенные социальные и здравоохранительные программы для лиц с ограниченными возможностями, часто ввиду отсутствия соответствующих документов они не могут пересечь разделительную черту и получить это обслуживание. При поддержке международных организаций (UNICEF и World Vision) в Абхазии функционируют три реабилитационных центра для детей с ограниченными возможностями (Очамчире, Ткварчели и Гали), предоставляя детям физиотерапию, психологическую поддержку, услуги логопеда и другое обслуживание. В Сухуми также существует реабилитационный центр, который в открылся в 2015 г. при финансовой поддержке Российской Федерации.³⁶ Однако проблема остается в плане нехватки как медицинско-гигиенических средств и соответствующего оборудования, так и качества и нехватки реабилитационных услуг.³⁷

В течение прошедшего года невероятно тяжелым был вопрос передвижения пациентов на разделительной линии. После того как в 2011 году по решению абхазской де-факто администрации был запрещен переход машин скорой помощи через мост Энгури, пациентам часто приходится пересекать разделительную черту обходными путями. Проблема состоит в том, что с 8 часов вечера до 7 часов утра переходные пункты закрыты и приходится прибегать к помощи горячей линии, действующей при поддержке Миссии мониторинга Евросоюза (EUMM), или

34 Письмо №1955/17 Министерства труда, здоровья и социальной защиты от 9 февраля 2017 г.

35 Специальный отчет Народного защитника Грузии «Права женщин и детей в регионах, пострадавших от конфликта», 2016 г., стр. 18-19.

36 Специальный отчет Народного защитника Грузии «Права женщин и детей в регионах, пострадавших от конфликта», 2016 г., стр. 31-32.

37 Выступление министра здравоохранения и социальной защиты Абхазской а/р перед комитетом по защите здоровья и социальным вопросам парламента Грузии, 6 февраля 2017 г.

согласовывать пересечение разделительной черты со службой безопасности Гали. В случае, если связь с соответствующими лицами не осуществляется, единственным выходом остается использование обходных путей или взятка.³⁸

Проблема пересечения разделительной черты возникает у пациентов Гальского района, не имеющих соответствующих документов, а в случае остального населения Абхазии – специального пропуска. Такие пациенты вынуждены пересекать разделительную черту обходными путями. Это часто подразумевает ожидание в селе у разделительной черты, чтобы в подходящий момент смочь перейти на территорию, контролируемую Грузией. Соответственно, ввиду ограничения свободного перемещения задерживается оказание пациенту соответствующей медицинской помощи, в том числе детям.

Что касается т.н. Южной Осетии, в последние годы были отремонтированы и обустроены несколько больниц, хотя местное население, ввиду неквалифицированности кадров, в основном обращается к ним только для первой помощи. Например, по неофициальным данным 99% женщин ездят рожать во Владикавказ.³⁹ Помимо более хороших условий и оборудования, Российская Федерация на каждого новорожденного выдает денежную помощь. Исходя из того, что разделительная черта в этом направлении полностью закрыта (кроме Ахалгорского района⁴⁰), неотложные пациенты переходят в грузинские клиники при помощи Международного комитета Красного креста. Однако аппарату Народного защитника известно несколько случаев, когда из-за задержавшегося разрешения руководства Цхинвальской больницы и де факто властей не удалось спасти пациента.⁴¹ Для планового осмотра и лечения население Южной Осетии часто въезжает в Грузию через таможенный пункт Верхний Ларс, что удлиняет дорогу на 8-10 часов.

В течение прошлого года в Абхазии и т.н. Южной Осетии вновь встала проблема участившихся случаев домашнего насилия. Не существует точной статистики по преступлениям домашнего насилия, однако по информации действующей в Гальском районе неправительственной организации в Очамчирском, Ткварчельском и Гальском районах в течение 2016 года было выявлено 107 случаев домашнего насилия.⁴² Помимо неэффективного реагирования де факто правоохранительных органов проблему составляет отсутствие убежища и кризисных центров для жертв домашнего насилия, где они смогли бы получать временное безопасное убежище. Убежища для жертв домашнего насилия нет и в Зугдиди – географически наиболее близком пункте для лиц, перешедших из Абхазии. Домашнее насилие является такой же актуальной проблемой в т.н. Южной Осетии, где милиция неэффективна в плане защиты жертв. О вышесказанном Народный защитник писал и в парламентском

38 Информация предоставлена аппарату Народного защитника контактным лицом, ноябрь-декабрь 2016 г.

39 Информация предоставлена аппарату Народного защитника, ноябрь 2016 г.

40 Правом пользоваться пропускным пунктом Ахмаджи-Мосабруни Ахалгорского района обладают только жители Ахалгорского района. Население Знаури, Джавы и Цхинвали не может передвигаться на этом пункте.

41 Информация предоставлена аппарату Народного защитника родственниками пациента, 2016 г.

42 Информация предоставлена аппарату Народного защитника, март 2017 г.

отчете за 2015 год.⁴³

Кроме того, в начале 2016 года Народный защитник обратился к премьер-министру Грузии с предложением внести изменения во вторую статью постановления правительства Грузии №169 от 20 апреля 2015 года «Государственная программа по обеспечению первого этапа мероприятий по управлению гепатитом С», согласно которой пользователями программы определяются только лица, имеющие подтверждающее грузинское гражданство свидетельство. По предложенным Народным защитником изменениям, пользоваться программой смогут и лица с нейтральным удостоверением личности.

Согласно первоначальному письму из Министерства труда, здоровья и социальной защиты, такие изменения были невозможны исходя из требований безопасности программы, т.к. в рамках программы Грузии будут совершенно бесплатно переданы медикаменты от компании-производителя.⁴⁴ Однако позже аппарат Народного защитника получил от правительства Грузии копию письма Министерства труда, здоровья и социальной защиты, в котором говорилось, что между министерством и фармацевтической компанией «Гилад» было заключено соглашение о том, что в программу будут также включены лица с нейтральными документами. На данном этапе идет подготовка соответствующих правовых документов.⁴⁵

В начале 2017 года Народный защитник Грузии вновь затребовал информацию о результатах процесса и проинформирован из Министерства труда, здоровья и социальной защиты Грузии, что в текущий момент ведутся переговоры с Министерством юстиции Грузии о включении лиц с нейтральными свидетельствами в программу по искоренению гепатита С.⁴⁶ Народный защитник Грузии приветствует принятие указанной рекомендации правительством Грузии.

ВОПРОС СВОБОДЫ ДОКУМЕНТАЦИИ И ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

Вопрос документов для жителей Гальского района Абхазии в течении многих лет остается неразрешенным, что прямо отражается на праве населения на перемещение, собственность и социальных правах. Несмотря на решение, принятое абхазским де факто правительством в 2016 году о том, что население с грузинским гражданством, проживающее в Гальском районе, сможет получить свидетельство о проживании в Абхазии,⁴⁷ на 1 марта 2017 г. выдача свидетельств о проживании до сих пор не начата. В парламентских отчетах за 2014 и 2015 гг. Народный защитник

43 Народный защитник Грузии, «Правовое состояние населения, пострадавшего от конфликта в Грузии», 2015 г., стр. 30-31. Детально о домашнем насилии на оккупированных территориях см. специальный отчет Народного защитника «Права женщин и детей в регионах, пострадавших от конфликтов», 2017 г., стр. 5-8.

44 Письмо №01/13196 Министерства труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 18 февраля 2016 г.

45 Письмо №01/38169 Министерства труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 17 мая 2016 г.

46 Письмо №01/8698 Министерства труда, здоровья и социальной защиты Грузии от 14 февраля 2017 г.

47 «Правовое положение жителей восточных районов Абхазии урегулируется», 29.12.2006, «Нужная газета». <https://abh-n.ru/pravovoe-polozhenie-zhitelej-vostochnyx-rajonov-abkhazii-budet-uregulirovano/> [последний просмотр 26.02.2017]. См. «Правовое положение населения, пострадавшего от конфликта в Грузии», Народный защитник Грузии, 2015 г., стр. 25-26.

назвал проблемными обязательные критерии для получения свидетельства о проживании, ввиду их неясности и возможности для своевольной интерпретации, что могло привести к затруднению для жителей Гальского района.⁴⁸

С июня 2016 года для пересечения разделительной черты началась выдача формы №9 жителям Гальского района, что является большим преимуществом для тех лиц, которые регулярно передвигаются по разделительной черте. По данным международных организаций, в восточных районах Абхазии и в городе Сухуми было выдано до 12000 таких документов.⁴⁹ По имеющейся у Народного защитника информации, для получения формы №9 необходимо еще 5-6 различных документов,⁵⁰ а для получения каждого из этих документов из соответствующих де факто органов необходимо заплатить сумму или дать взятку. Аппарату Народного защитника известен случай, когда жителю Гальского района получение формы №9 обошлось в 8000 рублей (примерно 300 лари).⁵¹ Соответственно, большинство местных жителей не могли получить документ и вновь прибегали к обходным путям для передвижения.

Именно этим объясняется и высокий показатель задержаний, который уже годы представляет собой проблему. По данным Пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации, число задержанных в 2009-2016 гг. составляло 14000 человек.⁵²

Ситуация еще более усложнится после того, как на абхазской разделительной черте закроются открытые в 2013 году пропускные пункты. В течение 2016 года абхазское де факто правительство не раз заявляло, что собирается упразднить пропускные пункты на абхазской разделительной черте, кроме реки Энгури. Один из пяти пропускных пунктов – Шамгона-Тагилон – был упразднен в апреле 2016 года. В конце 2016 года по решению де факто правительства, 4 марта 2017 года также прекратят функционирование пропускные пункты Хурча-Набакеви и Орсантия-Отобая. Вместо этого де факто правительство предлагает жителям Гальского района обслуживание автобусом до моста Энгури.⁵³ Для опротестования этого решения 25 января 2017

48 Там же, стр. 25-26.

49 Информация передана Народному защитнику региональным представителем Верховного комиссара ООН по вопросам беженцев в Южном Кавказе, 28 февраля 2017 г.

50 Документы, необходимые для получения формы №9: 1) справка с места жительства, состав семьи, выписка из домовой книги; 2) форма А – справка о том, в какой период лицо проживало на этой территории, выдается сельской администрацией; 3) справка с места работы или учебного заведения; 4) свидетельство о рождении, в случае, если этот документ составлен на грузинском языке – его нотариальный перевод и заверение; также копия паспорта матери или отца, в случае их смерти – свидетельство о смерти; 5) свидетельство о браке, в случае, если этот документ составлен на грузинском языке – его нотариальный перевод и заверение; также копия паспорта супруга; 6) разрешение из службы безопасности; 7) для мужчин – справка из комиссариата; 8) справка об оплате.

51 Информация предоставлена Народному защитнику жителем Гальского района, 10 февраля 2017 г.

52 «Служба защиты границы федеральной службы безопасности России отмечает седьмой год с создания в Абхазии», 29 апреля 2016 г., «Апснипресс» <http://www.apsnypress.info/news/pogranupravlenie-fsb-rossii-v-abkhazii-prazdnuet-sedmyu-godovshchinu-so-dnya-obrazovaniya/> [последний просмотр 24.02.2017].

53 «Закрываются еще два пропускных пункта на границе реки Энгури», 28 декабря 2016 г., «Апснипресс». <http://apsnypress.info/news/zakryvayutsya-eshche-dva-punkta-propuska-na-granitse-po-reke-ingur> [24.02.2017]; «Кабинет министров Абхазии опубликовал постановление», 24 января 2017 г., «Апснипресс», доступно: <http://www.apsnypress.info/documents/vneseny-izmeneniya-v-postanovlenie-kabmina-abkhazii-ob-ustanovlenii-punktov-propuska-cherez-gosudars/> [последний просмотр 24.02.2017].

года население села Набакеви Гальского района устроило акцию. Их встретили представители местных де факто властей и службы безопасности, в результате чего акция быстро прекратилась, хотя решение не было изменено.⁵⁴

Кроме того, что села т.н. нижней и верхней зоны Гали расположены довольно далеко от моста Энгури, отсутствие отлаженной инфраструктуры создает дополнительную проблему для подъезда к мосту. Наличие пропускного пункта только на мосту Энгури станет дополнительным финансовым грузом для местного населения. Это также усложнит перемещение по разделительной черте в плане времени и усилит изоляцию населения Гальского района. Предположительно, также возрастет число незаконных задержаний, исходя из того, что местное население продолжит пользоваться близлежащими пунктами или обходными путями.⁵⁵

Особо следует отметить, что если до сих пор задержанных по обвинению в «незаконном пересечении границы» отпускали после выплаты штрафа в размере 1200 рублей (примерно 60 лари), согласно внесённым Абхазским де факто парламентом поправкам в закон от 18 января 2017 гг, размер штрафа за «нарушение границы» возрастет до 4800-6000 рублей (примерно 215-270 лари), а повторно совершенное действие в течение одного года повлечет за собой административное задержание на 15 суток.⁵⁶ Эта регуляция негативно отразится на правах тех людей, которые регулярно передвигаются по разделительной черте.

К проблеме передвижения по разделительной черте добавляется ограничение передвижения по району. В селах Гальского района на новых постах, дополненных с декабря 2016 года, военнослужащие Российской Федерации детально проверяют документы местных жителей (форма №9 или абхазский паспорт), которые перемещаются из одного села в другое. Например, жители села т.н. верхней зоны Гальского района не могут переходить в т.н. нижнюю зону без специального пропуска. То же правило распространяется на население нижней зоны. Что касается остального населения Абхазии, без специального пропуска они не могут войти в т.н. пограничную зону, т.е. села Гальского района. Такой режим контроля создаст особые проблемы тому населению, у которых документы не в порядке.

Что касается задержаний по на разделительной черте т.н. Южной Осетии, в 2016 году особые изменения не имели место. Для местного населения разделительная черта по-прежнему остается закрытой, кроме отрезка Ахалгорского района. По информации Государственной службы безопасности Грузии, в 2016 году на

54 «Жители Гали опротестовали запланированное закрытие пропускного пункта», 27 января 2017 г., «Сивил Джорджия», <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=30982> [последний просмотр 24.02.2017].

55 Народный защитник отозвался заявлением на эту инициативу де факто правительства и отметил, что «это еще один шаг назад с точки зрения уважения и защиты прав местного населения. Закрытие пропускных пунктов ограничивает свободу передвижения жителей Гальского района, создает им неоправданные сложности в здравоохранении, образовании, торговле, поддержании семейных связей и другим направлениям». Народный защитник отозвался на возможное упразднение пропускных пунктов на абхазской разделительной границе, 6 января 2017 г. <http://www.ombudsman.ge/ge/news/saxalxo-damcveli-afxazetis-gamyof-xazze-gamshvebi-punqtetbis-shesadzlo-gauqmebas-exmaureba.page>.

56 «Увеличены штрафы за незаконное пересечение границы Абхазии», 19 января 2017 г., «Кавказский Узел», <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/296198>, [последний просмотр 24.02.2017].

разделительной черте было задержано 134 человека, из них 14 женщин и 8 несовершеннолетних (в 2015 году это число составляло 163 человека, из них 18 женщин и 7 несовершеннолетних).⁵⁷ Задержанные в основном являются жителями контролируемых грузинским правительством сел вблизи разделительной черты.

По данным де факто правительства Южной Осетии, в 2016 году число задержанных «за нарушение пограничного режима» составило 549 человек.⁵⁸ Отличающиеся показатели по задержанным указывают на то число лиц, проживающих в Южной Осетии, которые пытались перейти на территорию, контролируемую Грузией.

Что касается направления Ахалгори, здесь население вновь передвигается при помощи пропусков, хотя выдача пропусков часто также связана с проблемами. Местному населению препятствие создает также тот факт, что пропускной пункт работает 7 утра до 9 вечера и как правило полностью закрывается в праздничные или политически активные (например, выборы) дни. Согласно имеющейся у Народного защитника информации, 30 декабря 2016 года пропускной пункт закрылся ввиду Нового года, что привело к фатальному результату. 73-летнему мужчине, у которого местные врачи установили инсульт, пришлось ждать три часа в машине скорой помощи для получения пропуска. Его привезли в одну из клиник Тбилиси в бессознательном состоянии, где спустя несколько дней он скончался.⁵⁹

Для населения по-прежнему остается проблемой тот факт, что почти невозможно пригласить родственников в Ахалгори. Например, если до конца 2015 года на свадьбу или похороны в Ахалгорский район с контролируемой Грузией территории могли въехать 10 человек по специальному списку, с января 2016 года это тоже было запрещено.⁶⁰

ПРАВА ДЕТЕЙ

Как в грузинском, так и в абхазском и осетинском обществах ребенок воспринимается как неравноправный субъект, насилие в отношении которого и пренебрежение мнением которого оправдано обществом. Соответственно, не имеет место идентификация нарушения прав ребенка и даже признание этого факта. Их права неактуальны для общества, несмотря на то, что существуют тяжелые примеры нарушения прав.

Защитой прав детей в конфликтных регионах в основном занимаются местные и международные организации, и то на уровне малой инициативы. Попытки местного гражданского общества ограничиваются благотворительными, культурными и спортивными мероприятиями. Такие международные организации как Детский

57 Письмо №1494/17 Службы государственной безопасности Грузии от 2 февраля 2017 года.

58 «Правительство Южной Осетии изгнало нарушителя границы из Грузии», 28 декабря 2016 г., «Спутник Осетия», http://sputnik-ossetia.ru/South_Ossetia/20161228/3522804.html, [последний просмотр 24.02.2017].

59 Информация предоставлена контактным лицом, 20 января 2016 г.

60 «Ни смерть, ни свадьба», 5 февраля 2016 г., «Эхо Кавказа», <http://www.ekhovkavkaza.com/content/article/27534878.html>, [последний просмотр 02.03.2016].

фонд ООН (UNICEF) и World Vision в основном осуществляют проекты по доступности здравоохранения, повышению сознания и развитию квалификации.

По общей оценке местных и международных партнеров, состояние по правам детей в Абхазии и Южной Осетии такое же, как в остальной части Грузии. Общие проблемы включают бедность детей, насилие по отношению к детям, недостаточное количество учреждений дошкольного образования и специального ухода за детьми с ограниченными возможностями, отсутствие финансовых средств и т.д. Однако в конфликтных регионах серьезную проблему представляет собой непоследовательность публичной политики по защите и развитию прав детей, либо ее полное отсутствие.

В специальном отчете Народного защитника о правовом состоянии женщин и детей на оккупированных территориях хорошо отражено, что влияние военного противостояния, неразрешенного конфликта и политизирования гуманитарных вопросов невероятно тяжело сказывается на детях и несовершеннолетних.⁶¹ Систематичный характер имеет ухудшение здоровья детей ввиду ограничения передвижений. Они пересекают разделительную черту обходными путями и для этого 2-3 дня задерживаются в селах у разделительной черты, чтобы выбрать подходящее время для перехода через разделительную черту (когда российских пограничников нет на месте). По заявлению жителей Гали, существует сотни таких случаев.⁶²

Проблемы, связанные с документами, тяжело отражаются на детях, т.к. если хотя бы у одного из родителей нет абхазского паспорта, ребенку не выдается свидетельство о рождении и соответственно и удостоверение личности. Ввиду отсутствия документов, несовершеннолетние не могут переходить через разделительную черту и получить документ, подтверждающий грузинское гражданство. По этой причине в Гальском, Очамчирском и Ткварчельском районах проживают дети, у которых нет ни абхазских, ни грузинских документов. В результате в некоторых случаях детей не регистрируют в дошкольных или школьных учреждениях, что должно оцениваться как нарушение права на образование. Также они не получают ту малую социальную помощь и услуги здравоохранения, установленные грузинским правительством и предназначенные для граждан Грузии или насильственно перемещенных лиц.

Для Народного защитника крайне тревожны факты задержания детей, в том числе младенцев, и их родителей. Кроме того, на военных базах Российской Федерации при задержании детей имеют место факты несоответствующего и нарушающего достоинство обращения, в том числе словесное оскорбление, ограничение пищи и питьевой воды.⁶³

Из информации, полученной аппаратом Народного защитника из объяснений задержанных граждан, выясняется, что в подвалах военной базы Российской

61 Специальный отчет Народного защитника «Права женщин и детей в регионах, пострадавших от конфликта», 2016 г.

62 Интервью проведены представителями Народного защитника Грузии, ноябрь 2016 г.

63 Конкретные факты см. в специальном отчете Народного защитника Грузии «Права женщин и детей в регионах, пострадавших от конфликтов», 2016 г., стр. 25-28, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4201.pdf>.

Федерации расположенной в Гальском районе, нет соответствующих условий; задержанные не получают воду и еду; десятки людей помещают в одну комнату вне зависимости от пола и возраста.

Ограничением перемещения по разделительной черте также нарушается право ребенка на жизнь, здоровье и доступ к образованию, т.к. несовершеннолетние именно по этой причине пересекают границу. Кроме того, согласно статье 37 Конвенции ООН по правам детей, ни один ребенок не должен подвергаться пыткам или другому жестокому, нечеловеческому или лишающему достоинства обращению или наказанию. По этой же статье ограничение свободы несовершеннолетних допускается только как крайняя мера, однако в случае проживающих в Гали детей ясно видно, что их задержание российскими пограничниками используется как средство для обеспечения выплаты штрафа.

Неразрешенной проблемой в Гальском районе по-прежнему остается доступность качественного образования и право на образование на родном языке. Народный защитник остро поднимал этот вопрос в 2014 и 2015 гг.,⁶⁴ в парламентском отчете за 2015 год Народный защитник обратился с рекомендацией к членам делегаций Женевских дискуссий использовать правовые, политические и дипломатические механизмы для защиты права на образование жителей Гальского района и соответственно проинформировать международное сообщество.

По информации Министерства иностранных дел Грузии,⁶⁵ вопрос получения образования на родном языке жителями Гальского района постоянно рассматривается на Женевских международных дискуссиях во второй рабочей группе, которая касается гуманитарных вопросов. Проблема ограничения образования на родном языке также отразилась в ежеквартальных отчетах Министерства иностранных дел Грузии о состоянии прав человека на оккупированных территориях. К сожалению, несмотря на систематические попытки Министерства иностранных дел, положение на месте не изменилось и не получилось достичь соглашения по разработке такой программы и механизмов, которые будут приемлемыми для жителей Гальского района.

Министерство образования и науки Грузии также способствует и помогает учебному процессу на оккупированных территориях, хотя для компенсации недостатков в сфере среднего образования важен рост программ неформального образования для учащихся, проживающих на оккупированных территориях, и расширение материального обеспечения учителей.

В оккупированных регионах еще одну проблему представляет собой ранее замужество девушек. Правозащитные органы не реагируют на такие факты и фактически осуществление правосудия находится в руках родителей. В основном же брак в раннем возрасте происходит по желанию семьи. В случае насилия семьи противятся возвращению девушек, т.к. считают, что этим нарушают достоинство

64 Детально по этому вопросу см. специальный отчет Народного защитника Грузии «Право на образование в Гальском районе: новости и сопутствующие проблемы 2015-2016 учебного года», 2015 г., <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3363.pdf>.

65 Письмо №01/2223 Министерства иностранных дел Грузии от 23 января 2017 года.

семьи. По имеющейся у Народного защитника информации среди учащихся школ Гали (всего 4363 учащихся на 2016 г.) в течение последних 3 лет имели место 11 случаев ранних браков среди девочек, а в одном случае поженились двое несовершеннолетних.⁶⁶ Работающая в Абхазии неправительственная организация сообщает о 23 случаях брака несовершеннолетних в 2016 году в Очамчирском, Ткварчельском и Гальском районах.⁶⁷ Можно предположить, что случаи брака в раннем возрасте также имеют место на оставшейся территории Абхазии и Южной Осетии, как и по всей Грузии,⁶⁸ хотя, к сожалению, Народный защитник не владеет полноценной информацией.

ОБЗОР ЗАКОНА ОБ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Осенью 2016 года парламент 9-го созыва возобновил дискуссии по законопроекту «О внесении изменений в закон Грузии об оккупированных территориях», который был принят в мае 2013 года парламентом 8-го созыва при первом слушании. Народный защитник отозвался на эту дискуссию специальным отчетом и представил свои соображения касательно существующих в законе ограничений, которые создают проблемы в плане реализации прав человека.⁶⁹

ВЪЕЗД НА ОККУПИРОВАННЫЕ ТЕРРИТОРИИ С ЗАПРЕЩЕННЫХ НАПРАВЛЕНИЙ

Согласно представленному правительством законопроекту, статья 4 (Порядок въезда на оккупированные территории) должна быть изменена таким способом, чтобы нарушение порядка въезда на эти территории не влекло за собой уголовную ответственность при первом случае, а стало административным правонарушением, в то время как повторно совершенное действие будет оцениваться как уголовное преступление, что вместо ограничения свободы наказывается штрафом в размере 400 лари. Действие закона и ограничения также распространяются на международные гуманитарные и наблюдательские организации и их сотрудников, которые осуществляют ежедневную деятельность на оккупированных территориях.

Народный защитник считает, что въезд на оккупированные территории должен наказываться только в административном порядке; разделяет законопроект

66 Информация предоставлена Гальским ресурс-центром. 13.12.2016.

67 Информация предоставлена аппарату Народного защитника Грузии. 2016 г.

68 См. специальный отчет Народного защитника Грузии «Брак в раннем возрасте: вызовы и пути решения», 2016 г., <https://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3486.pdf>.

69 Подробно см. специальный отчет Народного защитника Грузии «Анализ и рекомендации по закону Грузии «Об оккупированных территориях», 2017 г., доступно: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4196.pdf> [24.02.17].

правительства, который подразумевает выдачу специального разрешения после входа на оккупированные территории, и выступает с инициативой упрощения ограничений для международных организаций и их представителей.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Согласно закону об оккупированных территориях, Грузия также ограничивает и рассматривает как уголовное преступление практически любую экономическую деятельность на оккупированных территориях, которая осуществляется в обход грузинского правительства (статья 6). Это касается не только иностранных граждан и иностранных инвестиций, но и деятельности грузинских компаний и граждан Грузии.

Для того, чтобы проживающее на оккупированных территориях население было больше включено в экономическую деятельность остальной Грузии и на них также распространялась бы польза от политической и экономической интеграции с Евросоюзом, Народный защитник считает, что правительство должно разработать гибкий и поощрительный правовой и организационный механизм, в том числе отличный налоговый режим, и выделить финансовые ресурсы, которые дадут работающим на оккупированных территориях местным индивидуальным предпринимателям, микро и малым бизнесам развивать экономические и торговые отношения с действующими бизнесами и производителями по другую сторону разделительной черты для совместной экономической деятельности. Кроме того, необходимо облегчить ограничения для медицинских и образовательных организаций, работающих в этих оккупированных регионах.

ДОКУМЕНТЫ, ВЫДАННЫЕ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Народный защитник также считает, что лица, проживающие на оккупированной территории, должны иметь возможность сравнительно просто получить свидетельство о грузинском гражданстве и документы, обладающие юридической силой. Для этого правительство должно рассмотреть возможность признания некоторых документов, выданных нелегитимными органами. Это обеспечит лицам, проживающим на оккупированных территориях, доступ к государственным услугам.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗАЩИТУ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В законе Грузии об оккупированных территориях ничего не говорится об обязанности грузинского государства, в рамках возможностей, защищать права населения, проживающего на оккупированных территориях. Народный защитник считает, что выделение в законе обязанности грузинского правительства защищать права населения, проживающего на оккупированных территориях, положительно отразится на правовом положении этих людей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

ПРАВИТЕЛЬСТВУ ГРУЗИИ:

- Обязать соответствующие структуры (Министерство труда, здоровья и социальной защиты Грузии, аппарат государственного министра по вопросам примирения и гражданского равенства, службу государственной безопасности Грузии) разработать механизм для включения граждан Грузии, проживающих на оккупированных территориях, в реферальные программы. Подготовить изменения в правительственное постановление «О создании комиссии и определении порядка ее деятельности с целью принятия решения об оказании медицинской помощи в рамках реферального обслуживания», чтобы единая практика по отношению ко всем лицам, проживающим на оккупированной территории, вне зависимости от гражданства, имела обязательный характер.

ПАРЛАМЕНТУ И ПРАВИТЕЛЬСТВУ ГРУЗИИ:

- Разработать изменения в законе Грузии «Об оккупированных территориях», которые отразят рекомендации Народного защитника касательно порядка въезда на оккупированные территории и осуществлении экономической деятельности на оккупированных территориях; также о выданных нелегитимными органами документов по юридическому факту, и обязанности защиты прав человека на оккупированных территориях (которые сформированы в специальном отчете Народного защитника Грузии «Анализ и рекомендации по закону Грузии «Об оккупированных территориях»»).

ЧЛЕНАМ ДЕЛЕГАЦИЙ, УЧАСТВУЮЩИХ ВО ВСТРЕЧАХ ЖЕНЕВСКИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДИСКУССИЙ И МЕХАНИЗМА ПО ПРЕВЕНЦИИ ИНЦИДЕНТОВ И РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ (АППАРАТУ ГОСУДАРСТВЕННОГО МИНИСТРА ГРУЗИИ ПО ВОПРОСАМ ПРИМИРЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОГО РАВЕНСТВА, МИНИСТЕРСТВУ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ГРУЗИИ, МИНИСТЕРСТВУ ЮСТИЦИИ ГРУЗИИ, СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГРУЗИИ):

- Обеспечить, как в процессе Женевских переговоров, так и встречах Механизма по превенции инцидентов и реагированию на них, рост участия женщин и внесение в повестку дня специфических нужд женщин и детей, в том числе вопросы домашнего насилия.

ВРЕМЕННОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО РЕАГИРОВАНИЮ НА НУЖДЫ ПОСТРАДАВШЕГО НАСЕЛЕНИЯ В СЕЛАХ, ПРИЛЕГАЮЩИХ К РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТЕ, И ЕЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫМ ЧЛЕНАМ:

- Принять окончательное решение о реабилитации или компенсации нанесенного ущерба при помощи бюджетных средств домам, пострадавшим во время военных действий в 1990-е и в 2008 гг.

- Рассмотреть и обязать соответствующие структуры-члены (Министерство сельского хозяйства Грузии, Министерство экономики и стабильного развития Грузии) изучить специфику сел на разделительной черте и разработать программы поощрения производства и сельского хозяйства, рассчитанную на нужды и возможности общин, пострадавших от конфликта.
- Выделить соответствующие средства для реабилитации моста и укрепления берегов на реке Олори в селе Пахулани Цаленджихского муниципалитета.

МИНИСТЕРСТВУ ТРУДА, ЗДОРОВЬЯ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГРУЗИИ:

- Обеспечить обустройство детского реанимационного отделения в строящейся больнице в селе Рухи Зугдидского муниципалитета, передать региону машину скорой медицинской помощи для детей, которая будет также обслуживать детей, перешедших из Абхазии.
- Обеспечить обустройство, реабилитацию и оборудование необходимым инвентарем амбулатории в селе Хурча Зугдидского муниципалитета и селе Пахулани Цаленджихского муниципалитета.
- Выделить дополнительные ресурсы для финансовой и материальной помощи и роста профессиональной подготовки медицинского персонала, работающего на оккупированных территориях. Обеспечить соответствующее оборудование медицинских учреждений, действующих на оккупированных территориях.
- В кратчайшие сроки передать машину скорой помощи центру скорой медицинской помощи в Саберио.
- Принять все меры для помощи деятельности тем неправительственным организациям, которые на оккупированных территориях предлагают обслуживание женщинам, детям, лицам с ограниченными возможностями, жертвам насилия и т.д.
- Обеспечить открытие убежища для жертв домашнего насилия в Зугдиди, который будет также обслуживать лиц, проживающих в Абхазии.

МИНИСТЕРСТВУ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ГРУЗИИ:

- Расширить помощь школам Гальского района и работающему в них персоналу, в том числе материальную помощь, которая может включать предложение академическому персоналу улучшенного страхового пакета, передачу персональных компьютеров и т.д.
- Расширить образовательные программы и программы неформального образования для учащихся и учителей, проживающих на оккупированных территориях, согласно их нуждам.