

სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში The Special Report of the Public Defender Специальный отчет Народного защитника

საქართველოში მცხოვრები ოსური თემის მიგრაცია
და მოქალაქეობასთან დაკავშირებული ცალკეული
პრობლემები

Migration and Citizenship Issues Facing Georgia's Ossetian Community

Миграция осетин, проживающих в Грузии,
и отдельные вопросы в связи с гражданством



2015



**საქართველოში მცხოვრები ოსური
თემის მიგრაცია და მოქალაქეობასთან
დაკავშირებული ცალკეული
პრობლემები**

თბილისი

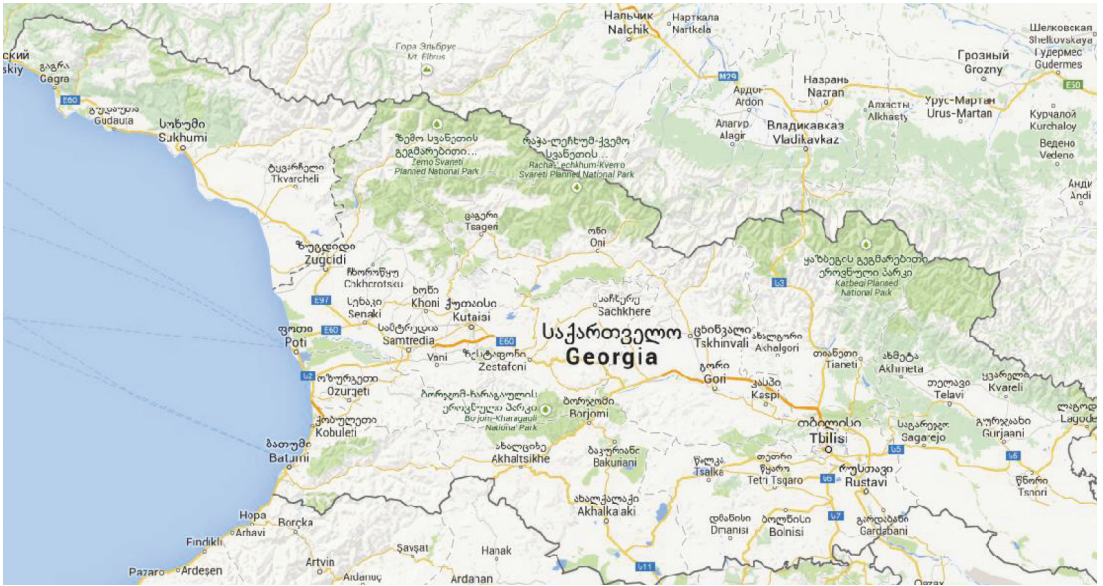
2015

სპეციალური ანგარიშის გამოქვეყნება დაფინანსებულია ევროპის საბჭოს საქართველოს
ოფისის მიერ.

წინამდებარე ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები არ გამოხატავს ევროპის საბჭოს
ოფიციალურ პოზიციას.



1. შესავალი.....	5
2. კვლევის მეთოდოლოგია.....	6
3. შეიარაღებული კონფლიქტი და ეთნიკური დამაბულობა საქართველოში.....	7
4. ადამიანის უფლებების საერთაშორისო ნორმები და სტანდარტები	9
4.1. თავისუფალი გადაადგილების უფლება.....	9
4.2. კონფლიქტით დაზარალებულები და განსაკუთრებული მიდგომა.....	9
5. მოქალაქეობასთან დაკავშირებული პრობლემები.....	10
5.1 საქართველოს მოქალაქეობის საკითხი.....	10
5.2 უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის საკითხი.....	12
5.3. უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხი.....	13
6. ინდივიდუალური შემთხვევები და ტენდენციები.....	15
7. რეკომენდაციები.....	17
დანართი.....	21



მოსახლეობის, 1989 წლის აღწერის მიხედვით საქართველოში 164,055 ეთნიკურად ოსი ცხოვრობდა, მათ შორის 65,232 სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე, ხოლო 98,823 საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე. ოსები წარმოდგენილნი იყვნენ თბილისში (33,318) ცხინვალში (31,537), შიდა ქართლში (32,050), კახეთში (12,441), მცხეთა-მთიანეთსა (10,309) და რუსთავეში (5,613).

2002 წლის აღწერით კი, საქართველოს ხელისუფლების მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე 38,028 ეთნიკურად ოსი მოსახლე ცხოვრობს, მათ შორის თბილისში (10,268), შიდა ქართლში (13,383), კახეთში (6,109), მცხეთა-მთიანეთსა (3,977) და რუსთავეში (1,410).¹

2014 წელს ჩატარებული საყოველთაო აღწერის შედეგები ჯერჯერობით ცნობილი არ არის. შესაბამისად, უცნობია ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის ამჟამინდელი ზუსტი რაოდენობა. თუმცა, სხვადასხვა კვლევების შეფასებით მათი ოდენობა კიდევ უფრო შემცირებულია.²

¹ 1989 და 2002 წლების საყოველთაო აღწერის შედეგები, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;

² გიორგი სორდია, „ოსები საქართველოში“, „სოლიდარობა“, №6 (33), იხილეთ: <http://tolerantoba.ge/index.php?id=1314971882>

1. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების შესაბამისად, სახალხო დამცველის საქმიანობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას და პრიორიტეტს კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ადამიანების უფლებრივი მდგომარეობის შესწავლა და მონიტორინგი წარმოადგენს.

2014 წლის იანვარში სახალხო დამცველთან შეიქმნა საკონსულტაციო საბჭო - ოსური ფორუმი, რომელიც აერთიანებს საქართველოში მცხოვრები ოსი თემის წარმომადგენლებს, მათ შორის დედაქალაქში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რეგიონებში მოღვაწე აქტივისტებსა და კულტურის, ხელოვნებისა და განათლების სფეროს წარმომადგენლებს. ოსური ფორუმის მიზანია აღმოფხვრას კონფლიქტებისა და დაძაბული მდგომარეობის უარყოფითი შედეგები ჩვენს ქვეყანაში; დაიცვას საომარი მოქმედებების დროს დაზარალებული მოქალაქეების უფლებები და ინტერესები; დაიცვას საქართველოში მცხოვრები ოსი ეროვნების ადამიანთა უფლებები, მათ შორის მათი ეთნიკური იდენტობა და კულტურული უფლებები.

ამ მიზნით, 2014 წლის ნოემბერში, სახალხო დამცველთან არსებული ოსური ფორუმის დახმარებით, სახალხო დამცველის აპარატმა განახორციელა კვლევა საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის მიგრაციასა და მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. კვლევის მიზანია 1989–1992 წლებში შეირაღებული კონფლიქტისა და ეთნიკური დაძაბულობის დროს ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტების შესწავლა და დარღვეული უფლებების აღდგენისათვის აუცილებელი რეკომენდაციების შემუშავება. კვლევაში ჩაზგასმულია საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულება, უზრუნველყოს კონფლიქტების შედეგად დარღვეული უფლებების და სამართლიანობის აღდგენა, რაც სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო სამართლით აღიარებული ადამიანის უფლებების დაცვის ვალდებულებიდან გამომდინარეობს. ეს აგრეთვე გულისხმობს წარსულში განხორციელებული ადამიანის უფლებების დარღვევების გამოძიებასა და უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენაზე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას.³

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე წარმოებული შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად დაზარალებულთა დიდი ნაწილი ეთნიკურად ოსი, ისევე ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობა, აღნიშნული კვლევის სამიზნე ჯგუფი არის 1990-იან წლებში საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე მცხოვრები ოსი მოსახლეობა, რომელიც 1990-იანი წლების პოლიტიკურმა და ეთნიკურმა დაძაბულობამ მნიშვნელოვნად დააზარალა.

საქართველოში, ოსებით დასახლებულ სოფლებში, მიგრაციის არასახარბიელო ვითარებას ემატება ის სამართლებრივი და პრაქტიკული ბარიერები, რომლებიც მათ საქართველოს მოქალაქეობასთან დაკავშირებით ექმნებათ. კერძოდ კი, 90-იანი წლებიდან დღემდე განვითარებული მოვლენების შედეგად, მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების ფონზე, საქართველოში მცხოვრები ოსების ნაწილმა საქართველოს მოქალაქეობასთან ერთად მიიღო რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობა, რაც, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, იწვევს მათთვის საქართველოს მოქალაქეობის ავტომატურ შეწყვეტას. შესაბამისად, არსებული ვითარება აიძულებს მათ გააკეთონ არჩევანი საქართველოსა და რუსეთის მოქალაქეობას შორის.

³ გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია, ძირითადი სახელმძღვანელო პრინციპები, „რეპარტიაცია და უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენა, საერთაშორისო ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის მასობრივი დარღვევის შემთხვევაში“, რეზოლუცია მიღებულ იქნა 2006 წლის 21 მარტს, A/RES/60/147.

ამ ეტაპზე რთული სათქმელია, კონკრეტულად მოსახლეობის რა რაოდენობას ეხება ეს პრობლემა, რადგან, ორი ქვეყნის მოქალაქეობის ფლობა საქართველოს კანონმდებლობით არაკანონიერია და მოსახლეობის ნაწილი ამ ფაქტს საგულდაგულოდ მალავს. საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილი საქმეების მიხედვით, პრობლემამ მას შემდეგ იჩინა თავი, რაც სახელმწიფომ, კონკრეტულად კი 2012 წელს ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, დაიწყო კანონის მკაცრი აღსრულება.

2. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა ეროვნული, საერთაშორისო კანონმდებლობისა და ადამიანის უფლებების სხვადასხვა სახელმძღვანელო პრინციპები. მათ შორის: _

- საქართველოს კონსტიტუცია
- საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეობის შესახებ
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება რეპატრიანტის სტატუსის მქონე პირთათვის საქართველოს მოქალაქეობის გამარტივებული წესით მინიჭების შესახებ
- ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაცია
- ევროპის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია
- საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ
- საერთაშორისო კონვენცია რასობრივი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ
- პოლიტიკის ჩარჩო და განხორციელების სტრატეგია. გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის როლი გადაადგილებულ პირთა დაბრუნებისა და რეინტეგრაციის საკითხებში
- რეპატრიაციისა და რეინტეგრაციის სახელმძღვანელო
- სახელმძღვანელო ნებაყოფლობითი რეპატრაცია: საერთაშორისო დაცვა

კვლევის ფარგლებში, 2014 წლის 25 ნოემბრიდან 2015 წლის 20 თებერვლამდე, განხორციელდა გასვლითი ვიზიტები და შეხვედრები ეთნიკურად ოს მოსახლეობასთან კახეთში, შიდა ქართლში, სამცხე-ჯავახეთსა და თბილისში.⁴ რეგიონები შეირჩა 2002 წლის საყოველთაო აღწერით ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის დასახლებების მიხედვით.

კვლევის მიზნით, ღია და დახურული ფორმატის შეხვედრები გაიმართა როგორც მოსახლეობასთან, ისე ადგილობრივ ხელისუფლებასთან. ინდივიდუალური გასაუბრების შემთხვევაში მკვლევარი ავსებდა კვლევის ფარგლებში შემუშავებულ კითხვარს (იხილეთ დანართი). სიტუაციისა და საკითხის სირთულიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული მიდგომა შემუშავდა გამყოფი ხაზის სიახლოვეს მცხოვრები მოსახლეობისთვის.

გარდა ინფორმაციის მოპოვებისა, სახალხო დამცველის აპარატმა განიხილა ინდივიდუალური საქმეები და მოახდინა მათზე რეაგირება; მოქალაქეებს ასევე გაეწიათ მოქალაქეობის საკითხთან დაკავშირებული სამართლებრივი კონსულტაციები.

⁴ კახეთი: ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის სოფლები - ფონა და არეშფრანი, ახმეტის მუნიციპალიტეტის სოფლები - ფიჩხოვანი და არგოხი; შიდა ქართლი: კასპის მუნიციპალიტეტის სოფელი წითელუბანი, ქარელის მუნიციპალიტეტის სოფლები - ყინწვისი, ატოცი, ზღუდერი და ლეთეთი; სამცხე-ჯავახეთი: ბორჯომის მუნიციპალიტეტის დაბა ბაკურიანი.

კვლევის შედეგად შემუშავდა რეკომენდაციები, რომლის მიზანია ხელი შეუწყოს საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებას. ასევე გათვალისწინებულ იქნა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოსათვის გაცემული რეკომენდაციები.

3. შეიარაღებული კონფლიქტი და ეთნიკური დაძაბულობა საქართველოში

1990-იანი წლების დასაწყისში, სამხრეთ ოსეთის ყოფილ ავტონომიურ ოლქში პოლიტიკურ დაძაბულობასა და სამხედრო დაპირისპირებას, ორივე მხარეს 1000-მდე ადამიანი ემსხვერპლა, დაახლოებით 100 ადამიანი უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ითვლება, განადგურდა ქონება და ინფრასტრუქტურა, ათასობით ადამიანი იძულებით გადაადგილებულ პირად იქცა.⁵

ამავე პერიოდში, ეთნიკურ ნიადაგზე შევიწროვებას განიცდიდა კონფლიქტის ზონის მიღმა, საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოსახლეობა. მათ თავს ესხმოდნენ, აშინებდნენ, ემუქრებოდნენ, ასახლებდნენ, კლავდნენ ან ისეთ პირობებში აყენებდნენ, რომ იძულებულები იყვნენ, დაეტოვებინათ საკუთარი სახლ-კარი. ყოველივე ამას სათავეში ძირითადად არაფორმალური სამხედრო დაჯგუფებები ედგნენ, თუმცა შევიწროვების და თავდასხმის ფაქტებს ადგილი ჰქონდა სამოქალაქო პირების მხრიდანაც.⁶

შედეგად, მოსახლეობას სახლების დატოვება და სხვა ქვეყანაში გადასახლება მოუწია, რის გამოც არაერთი სოფელი დაიცალა. მაგალითისთვის, 1989 წლის საყოველთაო აღწერის მიხედვით, ბორჯომის რაიონის სოფელ გუჯარეთის თემში შემავალ 4 სოფელში 430 ადამიანი ცხოვრობდა, უპირატესი ეროვნებით ეთნიკურად ოსი. 2002 წლის საყოველთაო აღწერის მიხედვით კი ეს რიცხვი არის 0.⁷ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები ადასტურებენ, რომ სოფელი სრულად დაცარიელებულია.⁸

2004 წლისათვის ჩრდილოეთ ოსეთში არსებული მონაცემებით, საქართველოდან ემიგრირებული რეგისტრირებული ოსების რაოდენობა შეადგენდა 19,025 ადამიანს.⁹ გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის პარტნიორი ორგანიზაციის მიერ ჩრდილოეთ ოსეთში ჩატარებულმა გამოკითხვამ უჩვენა, რომ მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა არ აპირებს საქართველოში დაბრუნებას, რაც მათი აზრით, გამოწვეულია მათი სახლებისა და ქონების დაბრუნების შეუძლებლობით.¹⁰

ოსი მოსახლების გარკვეული ნაწილი საქართველოში 90-იანი წლების ბოლოს, ეთნიკურ

⁵ Human Rights Watch, სიხლისღრა კავკასიაში: ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის დარღვევები საქართველო სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის დროს, 1992, იხილეთ: <http://www.hrw.org/legacy/reports/pdfs/g/georgia/georgia.923/georgia923full.pdf>. ნანახია: 15.12.2014. სახალხო დამცველის აპარატის შეხვედრები, ინტერვიუები ეთნიკურად ოს მოსახლეობასთან. ნოემბერი 2014-იანვარი 2015 წ.;

⁶ იქვე;

⁷ გუჯარეთის თემში შემავალი 4 სოფელია: გუჯარეთი, წითელსოფელი, ღინტური, ოდეთი;

⁸ სახალხო დამცველისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 5 თებერვალი 2015.

⁹ International Crisis Group, საქართველო- სამხრეთ ოსეთ, დევნილთა დაბრუნება და მშვიდობის გზა, 2005, იხილეთ: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b038_georgia_south_ossetia_refugee_return_the_path_to_peace. ნანახია 10.12.2014;

¹⁰ იქვე.

უმცირესობათა უფლებრივი მდგომარეობის გამოსწორების შემდეგ დაბრუნდა და ქვეყანა აღარ დაუტოვებია, თუმცა საქართველოს მოქალაქის პასპორტთან ერთად, ინარჩუნებდა ემიგრაციის დროს ან მოგვიანებით აღებულ რუსეთის ფედერაციის მოქალაქის პასპორტსაც.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა დაზარალებულთა რამდენიმე კატეგორია, რომელიც შეიძლება პირობითად დაიყოს სამ ჯგუფად:

1. პირველ კატეგორიას განეკუთვნებიან ის ოსები, რომელთაც დატოვეს საქართველო კონფლიქტების გამო ან ეკონომიკური კეთილდღეობის მიზნით და უკან აღარ დაბრუნებულან;
2. მეორე კატეგორიას განეკუთვნებიან ადამიანები, რომელთაც დატოვეს საქართველო 90-იან წლებში და მიიღეს რუსეთის მოქალაქეობა, რათა დროებით გარიდებოდნენ ქვეყანაში შექმნილ ვითარებას. თუმცა, ისინი მალევე დაბრუნდნენ საქართველოში, მუდმივად ცხოვრობენ ქვეყანაში, შეინარჩუნეს საქართველოს მოქალაქეობა და სურთ საკუთარი უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენა. საქართველოს მოქალაქეობასთან ერთად ფლობენ რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობასაც.
3. მესამე კატეგორიას განეკუთვნებიან ის ადამიანები, რომელთა უმრავლესობას არ დაუტოვებია საქართველო უშუალოდ 90-იანი წლების დამაბულობის გამო, მაგრამ არასტაბილურობის და სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების მიზნით მიიღეს რუსეთის მოქალაქეობა და ინარჩუნებენ სოციალ-ეკონომიკურ კავშირებს რუსეთში. თუმცა განაგრძობენ მუდმივად ცხოვრებას საქართველოში და სურვილი აქვთ რუსეთის მოქალაქეობასთან ერთად ფლობდნენ საქართველოს მოქალაქეობასაც.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელწიფოს აქვს ვალდებულება დაიცვას სამივე კატეგორიის ჯგუფების უფლებები, ამ ეტაპისათვის პრიორიტეტულია კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა მეორე და მესამე ჯგუფს მიკუთვნებული პირების მიმართ, რომლებიც მუდმივად იმყოფებიან საქართველოში და აქვთ საქართველოში ცხოვრების სურვილი.

სახელმწიფოს რამდენიმე მცდელობა, აღედგინა კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებები, უშედეგოდ დამთავრდა. ერთ-ერთი ასეთი მცდელობა 2006 წელს „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ“ კანონის მიღებით შემოიფარგლა, რომელიც არასოდეს ამოქმედებულა.

აღსანიშნავია, რომ 1999 წელს, საქართველოს ევრო საბჭოს წევრად მიღებისას, საქართველომ აიღო ვალდებულება, უზრუნველყო ყველა საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ზომების გატარება, რათა მოეხდინა 1990-1994 წლებში კონფლიქტებით დაზარალებულთა საკუთრებისა და ქონებრივი უფლებების რესტიტუცია.¹¹ იდენტური სახის მოწოდება გაისმა სტამბოლის 1999 წლის სამიტის დეკლარაციის მიღებისას, სადაც ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციამ (ეუთო) მოუწოდა საქართველოს, შეექმნა სამართლებრივი ბაზა, რომელიც მოახდენდა ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა ქონებრივი უფლებების რესტიტუციას.¹² ამ ვალდებულების სრულყოფილი შესრულება, მოქალაქეობასთან დაკავშირებული პრობლემების მოუგვარებლად, შეუძლებელია.

¹¹ ევროპის საბჭო, საპარლამენტო ასამბლეა, „საქართველოს აპლიკაცია ევროპის საბჭოს წევრობაზე, 'OpinionNo. 209(1999), იხილეთ: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EOPI209.htm> ნანახია : 08.12.2014;

¹² ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OSCE), სტამბოლის სამიტის დეკლარაცია, 1999 იხილეთ: <http://www.osce.org/mc/39569?download=true/>. ნანახია: 10.12.2014;

4. ადამიანის უფლებების საერთაშორისო ნორმები და სტანდარტები

4.1. თავისუფალი გადაადგილების უფლება

კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ეთნიკურად ოსი მოსახლეობისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხის განხილვისას, აუცილებლად გასათვალისწინებელია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლით გარანტირებული თავისუფალი გადაადგილების უფლება, კერძოდ კი საკუთარ ქვეყანაში შესვლის უფლება.¹³

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 27-ე ზოგად კომენტარში განმარტებულია, რომ ადამიანის „საკუთარ ქვეყანაში“ შესვლის უფლება ნიშნავს სპეციალურ კავშირს პიროვნებასა და ქვეყანას შორის. ეს უფლება შეიცავს სხვადასხვა განმტკიცებებს და მოიცავს, პირის მიერ თავის ქვეყანაში ყოფნის, დატოვების და დაბრუნების უფლებას, მიუხედავად იმისა, თუ როდის დატოვა პირმა თავისი ქვეყანა. სწორედ დაბრუნების უფლების აღნიშნული განმარტება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ჩარჩოს დევნილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის, რომლებსაც სურთ თავის ქვეყანაში ნებაყოფლობითი დაბრუნება.¹⁴

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით „არავის შეიძლება თვითნებურად ჩამოერთვას საკუთარ ქვეყანაში შესვლის უფლება“. გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 27-ე ზოგადი კომენტარის მიხედვით, აღნიშნული მუხლი არ ასხვავებს მოქალაქეს უცხოელისაგან, ხოლო ტერმინი „საკუთარი ქვეყანა“ უფრო ფართო ცნებაა და გულისხმობს მოქალაქეობის მოპოვებას არა მხოლოდ დაბადებით ან ნატურალიზაციით, არამედ ინდივიდის განსაკუთრებულ კავშირს ქვეყანასთან, „პირი, რომელიც მიიჩნევს, რომ გააჩნია განსაკუთრებული კავშირი ქვეყანასთან, არ შეიძლება ჩაითვალოს უბრალო უცხოელად.“¹⁵

4.2. კონფლიქტით დაზარალებულები და განსაკუთრებული მიდგომა

მოქალაქეობის საკითხის კავშირი ადამიანის უფლებებთან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ შემთხვევაში, როდესაც ეს ეხება კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის საკუთარი წარმოშობის ქვეყანაში უსაფრთხო და ღირსეული დაბრუნების უფლებას და ინტეგრაციას. გაეროს ქვეკომისიამ ადამიანის უფლებების წახალისებისა და დაცვის საკითხებში კიდევ ერთხელ დაადასტურა დევნილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა უფლება, დაბრუნდნენ თავიანთ სახლებში და საცხოვრებელ ადგილებში მათი ქვეყნის ან/და ადგილმდებარეობის მიხედვით, თუ ისინი ამას მოისურვებენ.¹⁶ გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ და უშიშროების საბჭომ ასევე მიიღო მრავალი რეზოლუცია, რომელიც აღიარებს დაბრუნებისა და ქონების უფლებას.

¹³ საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მუხლი 12.

¹⁴ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 12-ე მუხლის (გადაადგილების თავისუფლება) გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N 27. <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

¹⁵ იქვე;

¹⁶ გაეროს ქვეკომისია ადამიანის უფლებების წახალისებისა და დაცვასთან მიმართებაში. რეზოლუცია 2002/7 საბინაო და ქონებრივი რესტრუქტურა დევნილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა კონტექსტში, 14 აგვისტო 2002, E/CN.4/Sub.2/RES/2002/7

დაბრუნების უფლება აგრეთვე განმტკიცებულია გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებით საბინაო და ქონებრივი რესტიტუციისა და ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ. დოკუმენტი განმარტავს, რომ ეს პრინციპები მოქმედებს ლტოლვილებსა და იძულებით გადაადგილებულ პირებზე, რომლებიც დაუსაბუთებლად და უკანონოდ იქნენ მოკლებულნი თავიანთ ქონებას, საცხოვრებელ სახლებს, მიუხედავად მათი გადაადგილების მიზეზისა თუ ვითარებისა. შესაბამისად, აღნიშნული პრინციპები ძირითად პასუხისმგებლობას ანიჭებს იმ სახელმწიფოს, რომლის ტერიტორიაზე ან ეფექტიანი კონტროლის დროს განხორციელდა აღნიშნული უფლებრივი დარღვევები. რესტიტუცია გულისხმობს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების აღდგენას და დაკავშირებულია ისეთ უფლებებთან, როგორიცაა, იდენტობა, ოჯახური ცხოვრება და მოქალაქეობა, პირვანდელ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნების უფლება, საცხოვრებლის აღდგენა, დასაქმება და ქონების დაბრუნება.

ნათელია, რომ მოქალაქეობის საკითხის გადაუჭრელად შეუძლებელია კონფლიქტით დაზარალებულთა უფლებრივი მდგომარეობის სრულად აღდგენა. მოქალაქეობა არის ის მექანიზმი, ურომლისოდაც წარმოუდგენელია რესტიტუციის პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელება. იმისათვის, რომ დაიწყოს კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ოსური მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენის პოლიტიკა, აუცილებელია გადაიდგას ისეთი ნაბიჯები, რომელიც ხელს შეუწყობს ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის დამკვიდრებას საქართველოში.

5. მოქალაქეობასთან დაკავშირებული პრობლემები

5.1 საქართველოს მოქალაქეობის საკითხი

1990-იანი წლების დასაწყისში, საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების მიერ ემიგრაციის და უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის მიღების ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი ეთნიკური დაძაბულობა და ეთნიკურ ნიადაგზე ოსების შევიწროება იყო. თუმცა, ასევე აღსანიშნავია, რომ 1990-იანი წლების ბოლოს, ოსთა დიდმა ნაწილმა ქვეყანა საქართველოში არსებული მძიმე სოციალურ-პოლიტიკური ვითარების გამო დატოვა.¹⁷

სახელმწიფოს იმ ეტაპზე არ ჰქონდა არც პოლიტიკური ნება და არც სოციალურ-ეკონომიკური შესაძლებლობები, ეზრუნა ეთნიკურად ოსი მოქალაქეების ინტეგრაციასა და მათი უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენაზე. ნათესაური კავშირებიდან გამომდინარე, ოსი მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა რუსეთში, კონკრეტულად კი ჩრდილოეთ ოსეთში გადასახლება და ხშირ შემთხვევაში, იქ დამკვიდრება არჩია. სტატისტიკური მონაცემები მიუთითებს, რომ მაგ. თბილისში 1989 წლიდან 2002 წლამდე ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის რაოდენობა 69%-ით არის შემცირებული, შიდა ქართლში კი 58%-ით.¹⁸

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს არაერთხელისუფალს გამოუთქვამს კონფლიქტებით დაზარალებული ოსების უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენის მზადყოფნა, პრაქტიკაში

¹⁷ მოსახლეობასთან შეხვედრა, კასპის მუნიციპალიტეტი სოფელი წითელუბანი, 11 დეკემბერი, 2014 წელი;

¹⁸ თუ შევადარებთ სხვა ეთნიკურ ჯგუფს, ვნახავთ რომ ამავე პერიოდში ეთნიკურად სომეხი მოსახლეობის რაოდენობა საქართველოში 43 %-ით არის შემცირებული, ეთნიკურად აზერბაიჯანელების რაოდენობა 7 %-ით, ხოლო ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობის რაოდენობა 3.3 %-ით.

დღემდე არსებობს ბარიერები, რომლებიც ხელს უშლის ქვეყანაში დარჩენილ ოსთა პრობლემების მოგვარებას.

ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური პრობლემა, რომელმაც შესაძლოა კვლავ მისცეს ბიძგი ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის ხელახალ ემიგრაციას, არის საქართველოს მოქალაქეობის საკითხი. საქმე ეხება იმ ოს მოსახლეობას, რომლებიც ეთნიკური დამაბულობისა და კონფლიქტების აქტიური ფაზის დასრულების შემდეგ დაბრუნდა საქართველოში და დღეს დღეობით მუდმივად ცხოვრობს ქვეყანაში. თუმცა, ამ ადამიანების ცხოვრება წარსულში შექმნილი პოლიტიკური და ეკონომიკური ვითარების გამო უკავშირდება ორ სახელმწიფოს - საქართველოს და რუსეთს (ჩრდილოეთ ოსეთს). მიგრაციის პერიოდში მათ მიღებული აქვთ უცხო ქვეყნის (რუსეთის) მოქალაქეობა და ასევე ფლობენ საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელ საბუთებს.

საქართველოს მოქალაქეობა გულისხმობს პირის სამართლებრივ კავშირს სახელმწიფოსთან და მოქალაქეებისათვის არსებული სრული ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური უფლებებით სარგებლობას. საქართველოს მოქალაქეობის მიღების ზოგადი წესი რეგულირდება საქართველოს კონსტიტუციით:

მუხლი 12

1. საქართველოს მოქალაქეობა მოიპოვება დაბადებით და ნატურალიზაციით .

2. საქართველოს მოქალაქე იმავდროულად არ შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე, გარდა ამ პუნქტით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევისა. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს მოქალაქეობა შეიძლება მიენიჭოს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს წინაშე აქვს განსაკუთრებული დამსახურება ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.

კონსტიტუციით, საქართველოს მოქალაქეებისათვის, გარდა საგამონაკლისო წესით მინიჭებული საქართველოს მოქალაქეობისა, აღიარებულია მხოლოდ ერთი მოქალაქეობა. შესაბამისად უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის მიღება არის საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის საფუძველი. მოქალაქეობის მოპოვებისა და დაკარგვის წესი კი განსაზღვრულია მოქალაქეობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით.

სახალხო დამცველის აპარატს არაერთმა ეთნიკურად ოსმა პირმა მიმართა, რომელთაც უცხო ქვეყნის (რუსეთის ფედერაციის) მოქალაქეობის ფლობის გამო შეუწყდათ საქართველოს მოქალაქეობა. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი დაბადებულნი არიან საქართველოში, მუდმივად ცხოვრობენ ქვეყანაში, აქ ჰყავთ ოჯახები (რომელთა წევრებიც ხშირ შემთხვევაში საქართველოს მოქალაქეები არიან) და ფლობენ ქონებას, განმცხადებელთა დიდ ნაწილს, უარი ეთქვა საგამონაკლისო წესით, რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის ფლობის პირობებში, საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებაზე.

შედეგად, მათ ეზღუდებათ საქართველოს მოქალაქეებისათვის გათვალისწინებული პრივილეგიებით სარგებლობა. უპირველეს ყოვლისა საუბარია პოლიტიკურ უფლებებზე, მათ შორის ხმის მიცემის უფლებაზე, უფლებაზე კენჭი იყაროს საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში ასარჩევად, და ა.შ. მოქალაქეობის არმქონე პირებსა და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს ასევე არ აქვთ საჯარო სამსახურში დასაქმების უფლება. ისინი ასევე არიან მოკლებულნი შესაძლებლობას, ისარგებლონ მოქალაქეებისათვის არსებული

ისეთი დახმარებებით, როგორიცაა ჯამრთელობის დაზღვევა თუ სხვადასხვა სოციალური პროგრამები.

ასევე საყურადღებოა, რომ უცხოელებზე შეიძლება გავრცელდეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრებაში გადაცემის შეზღუდვა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ საქმეზე,¹⁹ არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი უცხოელებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების შეზღუდვა, კვლავ განხილვის ეტაპზეა უცხოელებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრებასთან დაკავშირებით გარკვეული შეზღუდვების/რეგულაციების დაწესება.²⁰

საქართველოში მცხოვრები ოსი მოსახლეობა, რომელსაც შეუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა, არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების ფონზე, რჩება არჩევანის წინაშე, აირჩიოს ან საქართველოს ან რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობა.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოში მცხოვრები ოსი მოსახლეობისთვის საქართველოს მოქალაქეობის ფლობას გარკვეული ემოციური დატვირთვა გააჩნია და წარმოადგენს კავშირის მნიშვნელოვან ფორმას იმ ქვეყანასთან, სადაც დაიბადნენ და დღემდე ცხოვრობენ. წარსულში გადატანილი უფლებების დარღვევის ფაქტები მათ მეხსიერებაში ჯერ ისევ ნათლადაა შემორჩენილი. შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეობა მათთვის ერთდროულად უფლებების აღდგენისა და დაცვის გარანტიაცაა. რუსეთის მოქალაქეობა კი მათი არსებობის ძირითადი წყაროა.

იმ შემთხვევაში, თუ ისინი გადაწყვეტენ უარი თქვან რუსეთის მოქალაქეობაზე და მიიღონ საქართველოს მოქალაქეობა, რუსეთის ფედერაციასთან სავიზო რეჟიმის გამო, ისინი ვეღარ შეძლებენ რუსეთში (ჩრდილო ოსეთში) ოჯახის წევრების თავისუფლად მონახულებას და სოციალური დახმარების მიღებას. მდგომარეობას ამძიმებს ის ფაქტიც, რომ საქართველოში მცხოვრები ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის დიდ ნაწილს ხანდაზმული ადამიანები წარმოადგენენ (იხილეთ ინდივიდუალური საქმეები ქვემოთ), რომელთაც შვილები და სხვა ოჯახის წევრები ჩრდილოეთ ოსეთში ჰყავთ და მათთვის აუცილებელია რუსეთში თავისუფლად გადაადგილების შესაძლებლობა.

5.2 უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის საკითხი

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოში მცხოვრები ოსები უარს არ იტყვიან რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობაზე, საქართველოში იცხოვრებენ, როგორც უცხო ქვეყნის მოქალაქეები და მათზე გავრცელდება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეზღუდვები.

2014 წლის 1 სექტემბრიდან ამოქმედდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული, მიგრაციის ახლებური რეგულაციები. შემცირდა საქართველოში უვიზო მიმოსვლის მქონე ქვეყნების მოქალაქეებისათვის საქართველოში უვიზოდ შემოსვლისა და დარჩენის ვადები. მოკლევადიანი მიზნებისათვის განხორციელებული ვიზიტებისათვის საქართველოში ყოფნის ვადა განისაზღვრა 90 დღით ნებისმიერ 180-დღიან პერიოდში, რაც იმას გულისხმობს, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, მათ შორის რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეს, საქართველოში 90 დღის განმავლობაში შეუძლია

¹⁹ დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი, 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512;

²⁰ ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, პირველი კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომის განჩინება, 2014 წლის 24 ივნისი №1/2/563.

უვიზოდ დარჩენა.

180 დღიან პერიოდში, 90 დღეზე მეტხანს დარჩენის მსურველმა პირმა, უნდა აიღოს შესაბამისი ვიზა საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობაში, ან უნდა მოიპოვოს ბინადრობის ნებართვა. ბინადრობის ნებართვა შესაძლოა იყოს დროებითი (6 წელი) ან მუდმივი და როგორც წესი მისი მიღება ეთნიკურად ოსი მოსახლეობისათვის პრობლემას არ წარმოადგენს. თუმცა, ბინადრობის ნებართვის მქონე პირებზე საქართველოს მოქალაქეებისათვის გათვალისწინებული უფლებები და პრივილეგიები არ ვრცელდება. გარდა ამისა, კვლევის ფარგლებში გამოვითხულთა დიდ უმრავლესობას ბინადრობის ნებართვა არ აკმაყოფილებს და საქართველოსთან ემოციური თუ სამართლებრივი კავშირის გამო, საქართველოს სრულფასოვან მოქალაქედ ყოფნას ანიჭებს უპირატესობას.

აღსანიშნავია, რომ 1 სექტემბრამდე მოქმედი რეგულაციით, საქართველოს ვიზის მიღება შესაძლებელი იყო ქვეყნის შიგნითაც, იუსტიციის სამინისტროს სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში“.

5.3. უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხი

საქართველოს მოქალაქეობის ნატურალიზაციის გზით მოპოვების ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს საქართველოს მოქალაქეობის გამონაკლისის წესით მინიჭება, რაც გულისხმობს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გამონაკლისი წესით უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებას. ამისათვის აუცილებელია გარკვეული კრიტერიუმების დაკმაყოფილება, კერძოდ, პრეზიდენტმა საქართველოს მოქალაქეობა განსაკუთრებული პირობით შეიძლება მიანიჭოს უცხო ქვეყნის იმ მოქალაქეს, რომელსაც აქვს საქართველოს წინაშე განსაკუთრებული დამსახურება ან მისთვის მოქალაქეობის მინიჭება გამომდინარეობს სახელმწიფო ინტერესებიდან.

წარმოდგენილი კრიტერიუმები, განსაკუთრებით კი ტერმინი „სახელმწიფო ინტერესი“, ფართო და დაუკონკრეტებელია. დაუზუსტებელი კრიტერიუმები სხვადასხვა პირის ერთი და იგივე შინაარსის მქონე განცხადების განსხვავებულად განხილვის და გადაწყვეტის შესაძლებლობას ტოვებს. შესაბამისად, კონფლიქტით დაზარალებული ოსებისათვის მოქალაქეობის მინიჭების საკითხი, დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად მოხვდებიან ისინი „სახელმწიფო ინტერესების“ განმარტებაში.

კვლევისა და განმცხადებელთა მიერ მოწოდებული ინფორმაციის შესწავლის შემდეგ ასევე გამოიკვეთა, რომ საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძველი ხშირ შემთხვევაში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის მიერ მომზადებული დასკვნაა. სახალხო დამცველის მიერ შესწავლილ საქმეებში ის შაბლონურია და შემდეგი ფორმულირებისა:

„საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონტრდაზვერვის დეპარტამენტს ... მითითებული პირისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება მიზანშეუწონლად მიაჩნია“.

ამ დასკვნისა და გასაუბრების საფუძველზე საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“ ამზადებს დასკვნას და წარუდგენს პრეზიდენტს უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის მოქალაქეობის მინიჭების თაობაზე. აღნიშნული დასკვნაც შაბლონურია და განმცხადებლებს აცნობს, რომ:

„კომისიის ... სხდომაზე განხილულ იქნა განცხადებასთან დაკავშირებული არაერთი გარემოება. კომისიამ აგრეთვე იმსჯელა სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მინიჭების მიზანშეწონილობის საკითხზე, ...შესაბამისი უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციებიდან გამომდინარე...“ და გასცემს დასკვნას, „საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხის საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტთან შეუსაბამობის თაობაზე“.

რჩება შთაბეჭდილება, რომ შესაბამისი საჯარო სტრუქტურების მიერ მოქალაქეობის მინიჭების პროცესში მიღებული დასკვნები არ ეფუძნება განმცხადებლის ინდივიდუალურ შეფასებას, ხოლო გადაწყვეტილებები არ არის დასაბუთებული და არგუმენტირებული. განმცხადებელს ხელი არც შსს-ს კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის დასკვნაზე მიუწვდება.

მიუხედავად იმისა, რომ ეთნიკურად ოსი მოქალაქეებისათვის საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის პრაქტიკა თავისთავად არ წარმოადგენს რაიმე საკანონმდებლო დარღვევას, საქმეებზე საქართველოს სახელმწიფოს მიდგომას და პოლიტიკას კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის უფლებების აღდგენასთან დაკავშირებით. კერძოდ კი, სხვა დანარჩენი მოსახლეობისაგან განსხვავებით, კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის ამ ნაწილის მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის მიღება ან უცხო ქვეყანაში მიგრაცია ხშირ შემთხვევაში ფიზიკური საფრთხითა და ადამიანის უფლებების დარღვევებით იყო გამოწვეული.

ამასთან დაკავშირებით, ჯერ კიდევ 2006 წელს, ვენეციის კომისიის დასკვნაში რეკომენდაციისა და შენიშვნის სახით აღნიშნულია, რომ საქართველომ უნდას მიიღოს კონსტიტუციური ცვლილებები, რომელიც დაუშვებს ე.წ. „ორმაგ მოქალაქეობას“. აგრეთვე დროებითი ღონისძიების სახით მოუწოდებს საქართველოს სახელმწიფოს, გააადვილოს ორმაგი მოქალაქეობის მინიჭება კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობისათვის: „ვენეციის კომისია მხარს უჭერს საჯარო განცხადებას, რომ ორმაგი მოქალაქეობის შესახებ განაცხადები აღქმული იქნება, როგორც საქართველოს ინტერესების ნაწილი.“²¹

მსგავსი რეკომენდაცია ჰქონდა საერთაშორისო კრიზისების ჯგუფს, 2004 წელს მომზადებულ ანგარიშშიც, რომელიც აღნიშნავს, რომ საქართველომ უნდა შეიმუშავოს საკანონმდებლო ცვლილებები, რათა დაშვებულ იქნას ორმაგი მოქალაქეობა კონფლიქტით დაზარალებული პირების მიმართ.²²

უდავოა, რომ დამაბულობის შედეგად დაზარალებულ ეთნიკურად ოს მოსახლეობას აქვს ემოციურ-სამართლებრივი კავშირი საქართველოსთან. საგამოსაკლისო წესით საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხის გადაწყვეტისას აუცილებელია ყურადღება მიექცეს ინდივიდის უფლებას, ჰქონდეს იმ ქვეყნის მოქალაქეობა, სადაც დაიბადა და იქ ხანგრძლივმა ცხოვრებამ ამ ქვეყნისადმი ბუნებრივი კუთვნილების განცდა ჩამოუყალიბა. კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა უმეტესობა, შექმნილი ვითარებიდან საუკეთესო გამოსავლის სახით, უპირატესობას ანიჭებს ორივე ქვეყნის (საქართველოს და რუსეთის ფედერაციის) მოქალაქეობის ერთდროულად ფლობას.

²¹ ვენეციის კომისიის მოსაზრება „საქართველოს კანონპროექტი, სამხრეთ ოსეთში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ“ ვენეციის კომისიამ მიიღო 67-ე პლენარულ სესიაზე (ვენეცია, 9-10 ივნისი 2006). [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)010-e)

²² International Crisis Group, საქართველო: ომის თავიდან აცილება, 2004 იხილეთ: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b038_georgia_south_ossetia_refugee_return_the_path_to_peace. ნანახია: 16.12/2014.

6. ინდივიდუალური შემთხვევები და ტენდენციები

სახალხო დამცველის აპარატმა ინდივიდუალური საქმეები პროექტის ფარგლებში, ეთნიკური ოსებით დასახლებულ სოფლებში დაგეგმილი ვიზიტებისას შეისწავლა. საქმეთა შესწავლას საფუძვლად ედო მოქალაქეებთან გასაუბრება, კონკრეტული პრობლემის გამოკვეთა და საკანონმდებლო რეგულაციებისა და პრაქტიკის ანალიზი.

კახეთი

74 წლის ეთნიკურად ოსი ქალბატონი, ი. ხ. 50 წლის განმავლობაში (2008 წლამდე) მუშაობდა სკოლაში პედაგოგად. მას რუსეთის ფედერაციაში (ვლადიკავკაზში) ჰყავს სამი შვილი, თუმცა, თავად მუდმივად ცხოვრობს საქართველოში და ფლობს უძრავ ქონებას. მეუღლის გარდაცვალების შემდეგ ცხოვრობს მარტო.

მას ჰქონდა როგორც რუსეთის, ისე საქართველოს მოქალაქეობა, თუმცა 2008 წელს ეცნობა, რომ რუსეთის მოქალაქეობის აღმოჩენის გამო შეუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა. 2012 წელს საგამოსაკლისო წესით მოქალაქეობის მინიჭების თაობაზე, მან განცხადებით მიმართა საქართველოს პრეზიდენტს, 2013 წელს გაიარა გასაუბრება, მაგრამ უარი ეთქვა. ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით, ი.ხ. ყოველ სამ თვეში ერთხელ კვეთს საქართველო-აზერბაიჯანის საზღვარს, რათა დაუფიქსირდეს ქვეყნიდან გასვლა.

მისი განცხადებით, მას შემდეგი მიზეზით უნდა ჰქონდეს საქართველოს მოქალაქეობა: „აქ დავბერდი, მუდმივად აქტიური მოქალაქე ვიყავი, ახლა კი ამ ასაკში, უსარგებლო ნივთივით მომისროლეს“.

- ე. ც. არის 64 წლის ეთნიკურად ოსი ქალბატონი. იგი საქართველოში ცხოვრობდა და მუშაობდა აგრონომად, ვიდრე 90-იან წლებში მოუწევდა საქართველოს დატოვება ქვეყანაში განვითარებული მოვლენების გამო. ე. ც. საქართველოს დატოვებიდან რამდენიმე თვეში უკან დაბრუნდა. 2001 წელს ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პირობებისა და არასტაბილურობის განცდის გამო მან რუსეთის მოქალაქეობა მიიღო. ე. ც. -ს სურს, იცხოვროს საქართველოში და იყოს საქართველოს სრულფასოვანი მოქალაქე. ამავე დროს სურს, რომ ჰქონდეს შესაძლებლობა გადავიდეს რუსეთში, რათა მოინახულოს ნათესავები და აგრეთვე მიიღოს სოციალური დახმარება.
- ნ. ვ. არის ეთნიკურად ოსი 54 წლის ქალბატონი, რომელმაც საქართველო 90-იან წლებში განვითარებული მოვლენების გამო დატოვა და 12 წლით გაემგზავრა ბელორუსიაში. ამ პერიოდში იგი გადავიდა რუსეთში და მიიღო რუსეთის მოქალაქეობა. ის 2001 წელს დაბრუნდა საქართველოში. რუსეთში ჰყავს 2 შვილი, ხოლო საქართველოში ერთი შვილი და დედ-მამა, ასევე ფლობს ქონებას. მას ამჟამად მხოლოდ რუსეთის მოქალაქეობა აქვს, თუმცა სურს საქართველოს მოქალაქეობაც. ორმაგი მოქალაქეობის მინიჭებაზე უარის თქმის შემთხვევაში, მისი განცხადებით, ის იძულებული იქნება გაყიდოს საქართველოში არსებული ქონება და მოხუც მშობლებთან ერთად გადავიდეს საცხოვრებლად რუსეთში.
- მ. ბ. არის 45 წლის ეთნიკურად ოსი ქალბატონი, რომელმაც საქართველო 90-იან წლებში დატოვა. იგი რამდენიმე წელიწადში დაბრუნდა საქართველოში. აქ ჰყავს ოჯახი და აქვს ქონება. რუსეთის მოქალაქეობა მიიღო 2002 წელს. 2012 წელს შეუწყდა საქართველოს

მოქალაქეობა, საგამოსაკლისო წესით საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებაზე კი ეთქვა უარი.

თბილისი

- თ. თ. არის თბილისში მცხოვრები 56 წლის ეთნიკურად ოსი მამაკაცი, რომელსაც საქართველოში აქვს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი და ჰყავს ოჯახი, რომლის ყველა წევრი არის საქართველოს მოქალაქე. საქართველოში არსებული მიმდევარ სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გამო, 2004 წელს, ის იძულებული გახდა მიეღო რუსეთის მოქალაქეობა, თუმცა საქართველო არ დაუტოვებია. საქართველოს მოქალაქეობა შეუწყდა 2013 წელს. თ. თ. -მ შეიტანა განაცხადი საგამოსაკლისო წესით საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებაზე, მაგრამ მიიღო სტანდარტული უარი დასაბუთების გარეშე.

შიდა ქართლი

- მ. თ. არის 45 წლის ეთნიკურად ოსი ქალბატონი, რომელიც იძულებული იყო 1990-იან წლებში დაეტოვებინა საქართველო. რუსეთში ყოფნისას მიიღო მოქალაქეობა. საქართველოში დაბრუნების შემდეგ ინარჩუნებს, როგორც საქართველოს, ისე რუსეთის მოქალაქეობას. სურს მიმართოს პრეზიდენტს საგამოსაკლისო წესით საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების თაობაზე, მაგრამ რადგან შედეგში არ არის დარწმუნებული, განაცხადის შეტანისა და თანხის გადახდისაგან თავს იკავებს.

შიდა ქართლში კვლევისას რამდენიმე ასეთი მაგალითი გამოიკვეთა.

სამცხე-ჯავახეთი

- ნ. მ. არის ეთნიკურად ოსი 62 წლის ქალბატონი, რომელიც დაიბადა, გაიზარდა და მუდმივად ცხოვრობს დაბა ბაკურიანში. მისი განცხადებით, 1990-იან წლებში, იგი იძულებული იყო დაეტოვებინა საქართველო: „მეც, ისევე როგორც მთელმა საქართველომ, გამოვიარე მრავალი გაჭირვება, მაგრამ ჩემი ქვეყნის მოქალაქეობაზე უარი არ მითქვია... მე მაინტერესებს, რატომ არ მეკუთვნის იმ ქვეყნის მოქალაქეობა, სადაც დავიბადე და ვცხოვრობ... იმიტომ, რომ ვარ ოსი ეროვნების?“ ნ. მ.-მ რუსეთის მოქალაქეობა 2002 წელს, ვლადიკავკაზში მცხოვრები ძმების მოსახლელეზად მიიღო. იგი პენსიონერია და საქართველოში ფლობს უძრავ ქონებას. სურს ცხოვრების დარჩენილი ნაწილი საქართველოში გაატაროს, როგორც ქვეყნის მოქალაქემ.

ინდივიდუალური საქმეების შესწავლისას გამოიკვეთა რამდენიმე ძირითადი საკითხი:

პირველ რიგში, ნათელია, რომ სახელმწიფოს კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულთა მიმართ, მათ მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, განსაკუთრებული მიდგომა/პოლიტიკა არ გააჩნია. მაშინ, როცა მოქალაქეობა არის ერთ-ერთი ის საწყისი, რომელიც წარმოაჩენს სახელმწიფოს ნებას, კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ოსი მოსახლეობის ინტეგრაციისა და ნდობის აღდგენის თვალსაზრისით.

ამ მიმართულებით სახელმწიფოს პოლიტიკის არარსებობის ფონზე, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები, უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხის განხილვისას არ ითვალისწინებენ ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის სპეციფიკურ პირობებსა და საჭიროებებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, არსებითი დასაბუთების გარეშე გაიცემა სტანდარტული უარყოფითი დასკვნები. არ არსებობს განჭვრეტადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მოხდებოდა მოქალაქეობის

მინიჭება ან უარის თქმა. მაგალითად, გვხვდება შემთხვევები, როდესაც მოქალაქეობის მინიჭებაზე უარი ეთქვათ პირებს, რომლებიც დაბადებულნი არიან საქართველოში, აქვე აქვთ მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, ქონება და ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო იშვიათად თუ გადადიან რუსეთში. შესაბამისად მათთვის საქართველოს მოქალაქეობა წარმოადგენს ერთი მხრივ იმის გარანტიას, რომ თავი იგრძნონ სრულუფლებიან მოქალაქეებად, და მეორე მხრივ, არ შეექმნათ პრობლემები საქართველოში ლეგალურად ცხოვრებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ადამიანები, დიდი ალბათობით, არ შეიძლება წარმოადგენდნენ საფრთხეს ქვეყნისთვის, საგამონაკლისო წესით საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებაზე მათ უარი ეთქვათ.

გასათვალისწინებელია, რომ საქართველო მნიშვნელოვანი უსაფრთხოების გამოწვევების წინაშე დგას. ქვეყნის სტაბილურობასა და განვითარებას ხელს უშლის რუსეთის ფედერაციის მიერ გადადგმული ისეთი არაკეთილმეზობლური ნაბიჯები, როგორიცაა საქართველოს არაკონტროლირებად ტერიტორიებზე სამხრედო შენაერთების განლაგება, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობის აღიარება, საოკუპაციო ხაზის გამაგრება და აშ. თუმცა, არსებულ გამოწვევებთან გამკლავება არ უნდა აზარალებდეს საქართველოს მოსახლეობასა და ჩრდილს აყენებდეს ადამიანის უფლებების დაცვას. მნიშვნელოვანია, რომ ყოველი ინდივიდუალური საქმის გარემოებები დეტალურად იყოს შესწავლილი და პირი, რომელსაც უარი ეთქვა საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭებაზე, ინფორმირებული იყოს ამგვარი გადაწყვეტილების ძირითადი არსის შესახებ.

ასევე მნიშვნელოვანია ქონების რესტიტუციის საკითხიც, რომელიც გარკვეულწილად დაკავშირებულია საქართველოს მოქალაქის სტატუსთან, როდესაც საქმე ეხება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლებას. საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2006 წელს მიღებული კანონით „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ“, სახელმწიფო აღიარებს 1989-1992 წლებში კონფლიქტის შედეგად მოსახლეობისათვის მიყენებულ ზიანს და აცნობიერებს თავის ვალდებულებას აღადგინოს და საერთაშორისო სტანდარტებს მიუახლოვოს მათი უფლებრივი მდგომარეობა.²³ პრაქტიკაში კი ნათელია, რომ სახელმწიფოს ამდროისათვის არ გააჩნია ერთიანი ხედვა კონფლიქტებით დაზარალებული ოსი მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენასთან დაკავშირებით.

7. რეკომენდაციები

მოქალაქეობის საკითხი, თავისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, წარმოადგენს უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენის საწყისს და უკავშირდება როგორც კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულთა ქონებრივ რესტიტუციას, ასევე მათი ინტეგრაციის საკითხებს. საქართველოში მუდმივად მცხოვრები ოსები წარმოადგენენ ხიდს კონფლიქტით დაშორიშორებულ ოსებსა და ქართველებს შორის და ამ კუთხით, საქართველოს ხელისუფლებას აკისრია ვალდებულება, კონკრეტული ნაბიჯები გადადგას ნდობის აღდგენისა და კონფლიქტებით დაზარალებულთა უფლებრივი მდგომარეობის

²³ საქართველოს კანონი ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ. იხილეთ: <https://matsne.gov.ge>

გამოსწორებისაკენ.

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ განხორციელებული კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ მოქალაქეობის საკითხი წარმოადგენს ეთნიკურად ოსი მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენისათვის აუცილებელ საკითხს. ამ პრობლემის გადასაჭრელად, ხელისუფლებამ უნდა იმსჯელოს სახელმწიფოს ერთიანი სტრატეგიისა და პოლიტიკის შემუშავებაზე და მიიღოს ისეთი ზომები, რომელიც ადამიანის უფლებებისა და სახელმწიფოს ინტერესების დაცვას ემსახურება. ამ მიზნისათვის, შემუშავდა სახალხო დამცველის რეკომენდაციები:

რეკომენდაციები:

საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების პროცესში ჩართულ შესაბამის სტრუქტურებს (საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“, შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი):

- ადეკვატურად შეაფასონ კონფლიქტის შედეგად დაზარალებული ადამიანების მდგომარეობა, იხელმძღვანელონ მათი უფლებებითა და საჭიროებებით და მოამზადონ დასკვნები ინდივიდუალური ვითარების გათვალისწინებით;
- პირისთვის მოქალაქეობის მინიჭების მიზანშეუწონლობის შესახებ დასკვნის გაცემის შემთხვევაში, დასკვნა ადეკვატურად და არგუმენტირებულად დაასაბუთონ, ფაქტობრივი გარემოებების ჩათვლით, და აცნობონ განმცხადებელს.
- კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ ადამიანებთან გასაუბრება განხორციელდეს მათი პატივის, ღირსებისა და უფლებების დაცვის შესაფერისი ფორმით.

საქართველოს პრეზიდენტს

საქართველოს კონსტიტუციის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, შესაბამისი სამართლებრივი პროცედურების დაცვით, საქართველოს მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭებისას გათვალისწინებულ იქნას სახელმწიფოს განსაკუთრებული ინტერესის კრიტერიუმი საქართველოს მოქალაქეობის მსურველი ეთნიკური ოსების მიმართ, რომლებიც ადასტურებენ საქართველოში ცხოვრებას და გამოთქვამენ საქართველოს მოქალაქეობის მიღების სურვილს. საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების საფუძველად განისაზღვროს სახელმწიფო ინტერესები.

- შევიდეს შესაბამისი ცვლილებები „საქართველოს მოქალაქეობის საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტის შესახებ“ პრეზიდენტის N237-ე ბრძანებულებაში, სადაც დეკლარირებული იქნება, რომ 90-იან წლებში კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულთათვის მოქალაქეობის საგამონაკლისო წესით მინიჭება შეიძლება განხორციელდეს სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე.

საქართველოს მთავრობას

- დაიწყოს მუშაობა საქართველოს ტერიტორიაზე 90-იან წლებში კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულთა ქონებრივი უფლებების აღდგენისა და რესტიტუციის ახალი პოლიტიკის შემუშავებაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა:

გაეროსა და ევროსაბჭოს მიერ მიღებული დოკუმენტები:

- გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია, ძირითადი სახელმძღვანელო პრინციპები, „რეპატრიაცია და უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენა, საერთაშორისო ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის მასობრივი დარღვევის შემთხვევაში“, რეზოლუცია მიღებულ იქნა 21 მარტს 2006, A/RES/60/147
- ევროპის საბჭო, საპარლამენტო ასამბლეა, „საქართველოს აპლიკაცია ევროპის საბჭოს წევრობაზე“ Opinion No. 209 (1999)
- ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OSCE) 1999;
- გაეროს ქვეკომისია ადამიანის უფლებების დაცვისა და წახალისების თვალსაზრისით, „პრინციპები, საბინაო და ქონებრივი რესტიტუციისა ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა შესახებ“, 28 ივნისი 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17
- ვენეციის კომისიის მოსაზრება „საქართველოს კანონპროექტი, სამხრეთ ოსეთში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ“ ვენეციის კომისიის მიერ მიღებულ იქნა 67-ე პლენარულ სესიაზე (ვენეცია, 9-10 ივნისი 2006)
- საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ
- გაეროს გენერალური ასამბლეა: „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“ მიღებულ იქნა 10 დეკემბერს, 1948, 217 A (III)
- გაეროს ქვეკომისია ადამიანის უფლებების წახალისებისა და დაცვასთან მიმართებაში. რეზოლუცია 2002/7 საბინაო და ქონებრივი რესტიტუცია დევნილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა კონტექსტში, 14 აგვისტო 2002, E/CN.4/Sub.2/RES/2002/7
- გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი (CESCR), ზოგადი კომენტარი No. 4: სათანადო საცხოვრებლის უფლება (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23

სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონჟესტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმი, 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512
- ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, პირველი კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომის განჩინება, 2014 წლის 24 ივნისი №1/2/563

სხვა მასალები:

- 1989 წლის საბჭოთა კავშირის საქართველოს მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის შედეგები, აღწერა მოიცავს სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს, სტატისტიკის ეროვნული დეპარტამენტი, იხილეთ (Crisis Group)-ის დოკუმენტებში:
- Human Rights Watch, სისხლისღვრა კავკასიაში: ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის დარღვევები საქართველო სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის დროს, 1992
- საქართველოსა და სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტის მოგვარების პრინციპებზე შეთანხმება, 24 ივნისი, 1992

- International Crisis Group, საქართველო - სამხრეთ ოსეთი, დევნილთა დაბრუნება და მშვიდობის გზა, 2005
- გიორგი სორდია, „ოსები საქართველოში“, „სოლიდარობა“, №6 (33)
- საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, „საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი ეროვნული საყოველთაო აღწერის ძირითადი შედეგები“
- საქართველოს კანონი ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის შედეგად საქართველოს ტერიტორიაზე დაზარალებულთა ქონებრივი რესტიტუციისა და კომპენსაციის შესახებ
- ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, „ეუთო მხარს უჭერს ოსების რეპატრაციას საქართველოში“, 1997
- International Crisis Group, საქართველო: ომის თავიდან აცილება, 2004

დანართი

კითხვარი მოქალაქეობასთან დაკავშირებით

შეკითხვა	სახელი/ გვარი	ასაკი	მისამართი	ტელ.
თქვენი ამჟამინდელი მოქალაქეობა				
საქართველოში ცხოვრების ხანგრძლივობა				
დატოვეთ თუ არა საქართველო 90-იანი წლების დასაწყისში? რა იყო ამის მიზეზი?				
როდის დაბრუნდით პირველად საქართველოში? რა იყო ამის მიზეზი?				
მიგიმართავთ თუ არა მოთხოვნით საქართველოს მოქალაქეობის მიღების/აღდგენის ან ორმაგი მოქალაქეობის მინიჭებასთან დაკავშირებით?				
რა იყო მოქალაქეობის მიღების/აღდგენის ან ორმაგი მოქალაქეობის მოთხოვნის საფუძველი?				
მოქალაქეობასთან დაკავშირებული არსებული პრაქტიკული ბარიერები				
დამატებითი ინფორმაცია				

