

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



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

Тбилиси

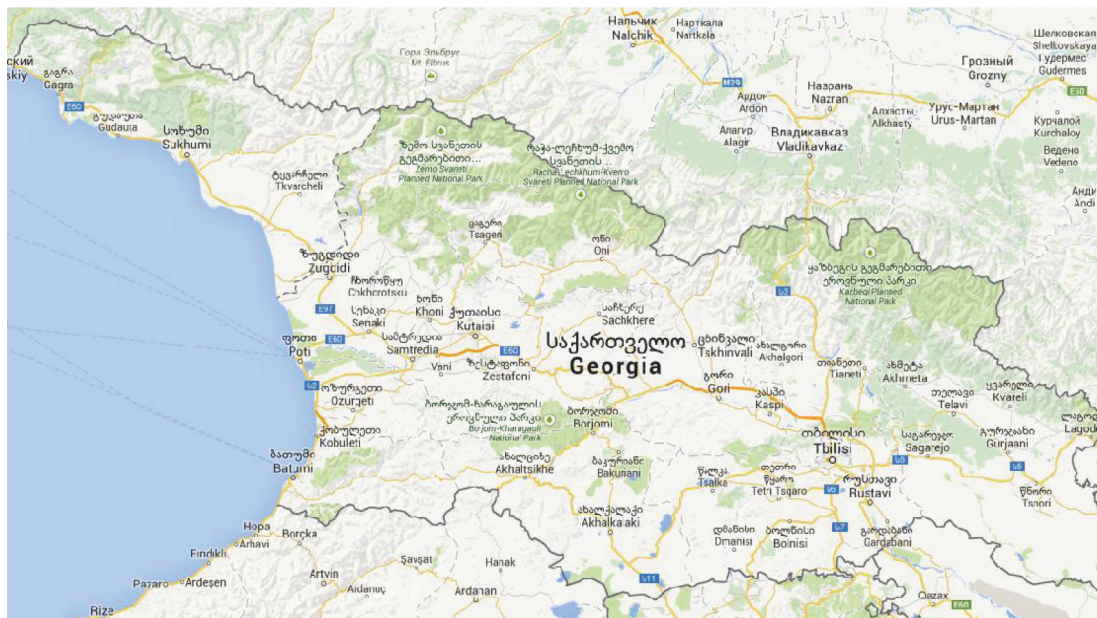
2015

Издание специального отчета осуществляется при финансовой поддержке офиса Европейского союза в Грузии.

Мнения, высказанные в отчете не отражают официальную позицию Европейского союза.



1. Введение.....	45
2. Методология исследования.....	46
3. Вооруженный конфликт и этническая напряженность в Грузии.....	47
4. Международные нормы и стандарты в области прав человека.....	48
4.1. Право на свободу передвижения.....	48
4.2. Пострадавшие в результате конфликта и особый подход.....	49
5. Проблемы в связи с гражданством.....	50
5.1 Вопрос гражданства Грузии.....	50
5.2 Вопрос гражданства иностранного государства.....	52
5.3 Вопрос присвоения гражданства Грузии гражданам иностранного государства.....	52
6. Индивидуальные случаи и тенденции.....	54
7. Рекомендации	56
Использованная литература.....	58
Приложение.....	59



По переписи населения 1989 года, в Грузии проживали 164.055 этнических осетин, из них 65,232 - на территории Юго-Осетинской Автономной Области, а 98,823 - на остальной территории Грузии. Осетины были представлены в Тбилиси (33,318), Цхинвали (31,537), Шида Картли (32,050), Кахети (12,441), Мцхета-Мтианети (10,309) и Рустави (5,613).

А по переписи 2002 года, на контролируемой Правительством Грузии территории живут 38,028 этнических осетин, в том числе в Тбилиси (10,268), Шида Картли (13,383), Кахети (6,109), Мцхета-Мтианети (3,977) и Рустави (1,410).¹

Результаты всеобщей переписи 2014 года пока не известны. Соответственно, на данный момент неизвестно точная численность этнически осетинского населения. Однако, по оценке различных исследований их численность опять сокращена.²

¹ Результаты всеобщей переписи 1989 и 2002 годов, Национальная служба статистики Грузии.

² Георгий Сордия, „Осетины в Грузии“, Солидарность №6 (33), см: <http://tolerantoba.ge/index.php?id=1314971882>

1. Введение

В соответствии с полномочием, наделенным Конституцией Грузии, одним из важнейших направлений и приоритетов деятельности Народного защитника является изучение и мониторинг правового положения лиц, пострадавших в результате конфликта.

В январе 2014 года при аппарате Народного защитника был учрежден консультационный совет – осетинский форум, который объединяет проживающих в Грузии представителей осетинской общины, в том числе функционирующие в столице неправительственные организации, работающих в регионах активистов и представителей из сферы культуры, искусства и образования. Целью осетинского форума является устранение отрицательных последствий конфликтов и напряженной обстановки в нашей стране; защита прав и интересов граждан, пострадавших в период военных действий; защита прав проживающих в Грузии осетин, в том числе их этнической идентичности и культурных прав.

С этой целью, в ноябре 2014 года, при содействии осетинского форума, аппаратом Народного защитника было проведено исследование по вопросам миграции осетин, проживающих в Грузии, и по вопросам гражданства. Целью исследования является изучение нарушения прав человека в период вооруженного конфликта и этнического напряжения 1989-1992 годов и разработка рекомендаций по восстановлению их прав. В исследовании подчеркнуто обязательство государства Грузии обеспечить восстановление прав и справедливости, нарушенных в результате конфликтов, что предусмотрено обязательством по соблюдению прав человека, признанного государством в соответствии с международным правом. Это также предусматривает и расследование случаев нарушения прав человека, имевших место в прошлом, и ответственность государства за восстановление правового положения.³

Несмотря на то, что в результате вооруженного конфликта на территории Грузии пострадали как этнически осетинское население, так и этнически грузинское население, целевой группой указанного исследования является осетинское население, проживающее на контролируемой Грузией территории в 1990-ых годах, которое в значительной степени пострадало от политического и этнического напряжения.

К незавидной обстановке миграции в населенных осетинами селах Грузии, добавляются и те правовые и практические барьеры, которые у них создаются в связи с гражданством Грузии. В частности, в результате развернувшихся с 90-ых годов и по сей день явлений, на фоне тяжелых социально-экономических проблем, часть проживающих в Грузии осетин наряду с гражданством Грузии получила и гражданство Российской Федерации, что, согласно национальному законодательству, автоматически лишает их гражданства Грузии. Соответственно, создавшееся положение вынуждает их сделать выбор между гражданством Грузии и России.

На данном этапе трудно сказать, конкретно скольких людей затрагивает данная проблема, так как владение гражданством двух стран по законодательству Грузии незаконно и часть населения тщательно скрывает этот факт. По изученным Народным защитником Грузии

³ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН, Основные руководящие принципы, «Репатриация и восстановление правового положения в случае массового нарушения международных прав человека и международного гуманитарного права», Резолюция принята 21 марта 2006 г., A/RES/60/147

делам, проблема была выявлена после того, как со стороны государства, а точнее после смены власти в 2012 году, началось строгое исполнение закона.

2. Методология исследования

В рамках исследования был проведен анализ национального, международного законодательства и различных руководящих принципов в области прав человека. В том числе:

- Конституция Грузии
- Органический закон Грузии «О гражданстве»
- Постановление Правительства Грузии «О получении гражданства Грузии лицами, имеющими статус репатрианта, в упрощенном порядке»
- Всеобщая декларация прав человека
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
- Международный пакт о гражданских и политических правах
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- Рамка политики и стратегия выполнения. Роль Верховного комиссариата ООН по делам беженцев в вопросе возвращения перемещенных лиц и реинтеграции
- Руководство по репатриации и реинтеграции
- Руководство добровольной репатриации: международная защита.

В рамках исследования были проведены выездные визиты и встречи с этнически осетинским населением в Кахети, Шида Картли, Самцхе-Джавахети и Тбилиси с 25 ноября 2014 года по 20 февраля 2015 года.⁴ Регионы избирались в соответствии с поселениями этнически осетинского населения по всеобщей переписи 2002 года.

В целях исследования были проведены встречи как с населением, так и с местной властью, в открытом и закрытом формате. В случае индивидуального собеседования исследователем заполнялся вопросник, разработанный в рамках исследования (см. Приложение). Особый подход, исходя из ситуации и трудности вопроса, был разработан относительно населения, проживающего вблизи разделительной линии.

Кроме получения информации, аппарат Народного защитника рассмотрел индивидуальные дела и осуществил реагирование по ним; гражданам были оказаны правовые консультации по вопросу гражданства.

По результатам исследования были разработаны рекомендации, с целью содействия улучшению правового положения этнически осетинского населения, проживающего в Грузии. Были также предусмотрены рекомендации международных организаций в отношении Грузии.

⁴Кахети: села Пона и Арешперани Лагодехского муниципалитета, села Пичховани и Аргохи Ахметского муниципалитета; Шида Картли: село Цителубани Каспского муниципалитета, села Кинцвиси, Атоци, Згудери и Летети Карельского муниципалитета; Самцхе-Джавахети: пос. Бакуриани Борджомского муниципалитета.

3. Вооруженный конфликт и этническая напряженность в Грузии

Жертвами политической напряженности и военного противостояния в начале 1990-ых годов в бывшей Юго-Осетинской автономной области с обеих сторон стали до 1000 лиц, примерно 100 человек считаются пропавшими без вести, были разгромлены имущество и инфраструктура, тысячи людей превратились в вынужденно перемещенных лиц.⁵

В то же время, этнически осетинское население подвергалось притеснениям на этнической почве и вне зоны конфликта, в различных регионах Грузии. Были случаи нападения на них, запугивания и угроз, убийств, выселения или же их вынуждали покинуть собственные дома. Этим, в основном, руководили неформальные военные группировки, однако, также имеются факты притеснения и нападения со стороны гражданских лиц.⁶

В результате этого, население было вынуждено покинуть дома и уехать в другую страну, поэтому многие села были опустошены. К примеру, по всеобщей переписи 1989 года в 4 деревнях, волостным центром которых является село Гуджарети Борджомского района, проживали 430 человек, большинство этнических осетин. А по всеобщей переписи 2002 года эта цифра - 0.⁷ Представители Борджомского муниципалитета подтверждают, что деревня полностью пуста.⁸

По данным, имеющим в Северной Осетии на 2014 год, численность зарегистрированных осетин, эмигрированных из Грузии, составляла 19,025 человек.⁹ Опрос, проведенный в Северной Осетии организацией-партнером Верховного комиссара ООН по делам беженцев, показал, что огромное большинство населения не намерено вернуться в Грузию, что по их мнению, вызвано невозможностью возврата их домов и имущества.¹⁰ Определенная часть этнически осетинского населения вернулась в Грузию в конце 90-ых годов, после улучшения правового положения этнических меньшинств, и больше не покидала страну, однако, вместе с паспортом гражданина Грузии, сохранила паспорт гражданина Российской Федерации, полученный во время эмиграции или в последующий период.

По результатам исследования были выделены несколько категорий населения, которые условно могут быть разделены на три группы:

1. К первой категории относятся те осетины, которые покинули Грузию из-за конфликта или с целью экономического благополучия и не вернулись в Грузию;
2. Ко второй категории относятся лица, которые покинули Грузию в 90-ых годах и получили гражданство России, чтобы на время отстраниться от создавшейся в стране

⁵ Human Rights Watch, Кровопролитие на Кавказе: нарушения гуманитарного права и прав человека в конфликте между Грузией и Южной Осетией, 1992, см.: <http://www.hrw.org/legacy/reports/pdfs/g/georgia/georgia.923/georgia923full.pdf>. просмотрено: 15.12.2014. Встречи, интервью представителей аппарата Народного защитника с этнически осетинским населением. Ноябрь 2014 г. - Январь 2015 г.

⁶ Там же.

⁷ 4 Деревни, входящие в Гуджаретскую волость: Гуджарети, Цителсопели, Гинтури, Одети.

⁸ Информация, предоставленная Народному защитнику. 5 Февраля 2015 г.

⁹ International Crisis Group, Грузия - Южная Осетия, возвращение беженцев - путь к миру, 2005, см.: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b038_georgia_south_ossetia_refugee_return_the_path_to_peace. Просмотрено 10.12.2014.

¹⁰ Там же.

обстановки. Однако, они вскоре вернулись в Грузию, постоянно проживают в стране, сохранили гражданство Грузии и желают восстановить свое правовое положение. Вместе с гражданством Грузии, они владеют и гражданством Российской Федерации.

3. К третьей категории относятся те лица, большинство которых не покидало Грузию непосредственно по причине напряженной обстановки в 90-ых годах, но по причине нестабильности, и с целью улучшения социально-экономических условий получили гражданство России и сохраняют социально-экономические связи с Россией. Но они продолжают постоянно жить в Грузии и желают, чтобы вместе с гражданством России у них было и гражданство Грузии.

Несмотря на то, что у государства есть обязательство защищать права всех трех категорий групп, на данном этапе приоритетом являются конкретные действия относительно лиц, относящихся ко второй и третьей группам, тем, кто постоянно находится в Грузии и желают жить в Грузии.

Несколько попыток Государства по восстановлению прав населения, пострадавшего в результате конфликта, закончились безрезультатно. Одна из таких попыток ограничилась Законом от 2006 года «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области», который никогда не вступал в силу.

Необходимо отметить, что в 1999 году при принятии Грузии в члены Евросоюза, Грузия приняла обязательство по обеспечению проведения всех законодательных и административных мер для того, чтобы осуществить реституцию собственности и имущественных прав лиц, пострадавших в результате конфликтов 1990-1994-ых годов.¹¹ Идентичный призыв был сделан при принятии декларации Стамбульского саммита в 1999 году, где Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) призвала Грузию создать правовую базу, которая будет осуществлять реституцию имущественных прав беженцев и вынужденно перемещенных лиц.¹² Полноценное выполнение данного обязательства невозможно без решения проблем в связи с гражданством.

4. Международные нормы и стандарты в области прав человека

4.1. Право на свободу передвижения

При рассмотрении вопроса о присвоении гражданства Грузии этнически осетинскому населению, пострадавшему в результате конфликта, обязательно надо учесть, право на свободу передвижения, гарантированное статьей 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, в частности, право на въезд в свою собственную страну.¹³

В 27-ом замечании общего порядка Комитета ООН по правам человека определяется, что

¹¹ Европейский союз, Парламентарская ассамблея «Аппликация Грузии на членство Европейского союза», 'OpinionNo. 209(1999), см.: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EOPI209.htm> Просмотрено: 08.12.2014.

¹² Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Декларация Стамбульского саммита, 1999 см.: <http://www.osce.org/mc/39569?download=true/>. Просмотрено: 10.12.2014.

¹³ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 12

право человека на въезд в «свою собственную страну» означает наличие особой связи между лицом и страной. Это право имеет различные аспекты и предусматривает право на пребывание лица в своей стране, выезд и въезд в нее, несмотря на время выезда лица из страны. Именно такое определение права на возвращение имеет огромное значение для беженцев и вынужденно перемещенных лиц, которые добиваются добровольного возвращения в свою страну.¹⁴

В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну». В соответствии с 27-ым замечанием общего порядка Комитета ООН по правам человека, указанная статья не различает гражданина от иностранца, а термин «собственная страна» - более широкое понятие и подразумевает приобретение гражданства не только по рождению или путем натурализации, но и особую связь индивидуума со страной, «лицо, которое считает, что имеет особую связь со страной не может считаться простым иностранцем».¹⁵

4.2. Пострадавшие в результате конфликта и особый подход

Связь вопроса гражданства с правами человека особенно важна в том случае, когда это касается права на безопасное и достойное возвращение и интеграцию в своей собственной стране происхождения населением, пострадавшим от конфликта. Подкомиссия ООН по поощрению и защите прав человека еще раз подтвердила право беженцев и вынужденно перемещенных лиц на возвращение в свои дома и места проживания в их стране и/или по месту жительства, по их желанию.¹⁶ Также, Генеральной ассамблеей и советом безопасности ООН было принято множество резолюций, признающие право на возвращение и имущество.

Право на возвращение также закреплено Руководящими принципами ООН по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и вынужденно перемещенных лиц. Документ поясняет, что эти принципы действуют относительно беженцев и вынужденно перемещенных лиц, которые обосновательно и незаконно были лишены своего имущества, жилых домов, независимо от причины или обстоятельств их перемещения. Соответственно, указанные принципы наделяют основной ответственностью те государства, на территории которых или в период эффективного контроля которых были нарушены указанные права. Реституция подразумевает восстановление прав и свобод человека и связана с такими правами, как идентичность, семейная жизнь и гражданство, право на возвращение в первоначальное местожительства, восстановление жилья, трудоустройство и возврат имущества.

Очевидно, что невозможно осуществить восстановление в полном объеме правового положения пострадавшего в результате конфликта населения, без решения вопроса гражданства. Гражданство является тем механизмом, без которого невозможно эффективное выполнение политики реституции. Для того, чтобы начать политику восстановления правового положения пострадавшего от конфликта осетинского населения, необходимо предпринять такие шаги, которые будут способствовать освоению этнических осетин в Грузии.

¹⁴ Замечание общего порядка №27 Комитета ООН по правам человека к статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах (свобода передвижения). <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

¹⁵ Там же

¹⁶ Подкомиссия ООН по поощрению и защите прав человека. Резолюция 2002/7 реституция жилья и имущества в контексте беженцев и вынужденно перемещенных лиц, 14 августа 2002, E/CN.4/Sub.2/RES/2002/7

5. Проблемы в связи с гражданством

5.1 Вопрос гражданства Грузии

В начале 1990-ых годов одной из главнейших причин эмиграции этнически осетинских граждан, проживающих в Грузии, и получения ими иностранного гражданства была этническая напряженность и притеснение осетин на этнической почве. Однако, необходимо также отметить, что в конце 1990-ых годов большая часть осетин оставила страну из-за тяжелого социально-политического положения, существующего в Грузии.¹⁷ В то время у Государства не было ни политической воли, ни социально-экономических возможностей заботиться об интеграции этнически осетинских граждан и восстановлении их правового положения. Большая часть осетинского населения, имея родственные связи, переселилась в Россию, а точнее в Северную Осетию, и в большинстве случаев, решила там обосноваться. Статистические данные указывают, что, к примеру, с 1989 года до 2002 года в Тбилиси численность этнически осетинского населения снизилась на 69%, а в Шида Картли - на 58%.¹⁸

Несмотря на то, что не одно Правительство Грузии высказало готовность о восстановлении правового положения осетин, пострадавших в результате конфликта, на практике по сей день существуют барьеры, препятствующие решению проблем осетин, оставшихся в Грузии.

Одной из самых актуальных проблем, которая возможно опять толкнет этнически осетинское население к повторной эмиграции, является вопрос гражданства Грузии. Дело касается той части осетинского населения, которая после завершения этнической напряженности и активной фазы конфликтов вернулась в Грузию и в настоящее время постоянно проживает в стране. Однако, из-за создавшейся в прошлом политической и экономической обстановки, жизнь этих людей связана с двумя государствами - Грузией и Россией (Северной Осетией). В период миграции они получили иностранное гражданство (Российское), но владеют и документом, удостоверяющим гражданство Грузии.

Гражданство Грузии подразумевает правовую связь лица с государством и пользование в полном объеме экономическими, социальными и политическими правами, которые действуют в отношении граждан. Общий порядок получения гражданства Грузии регулируется Конституцией Грузии.

Статья 12.

- 1. Гражданство Грузии приобретается по рождению и путем натурализации.*
- 2. Гражданин Грузии не может одновременно являться гражданином другого государства, кроме исключительных случаев, установленных данным пунктом. Гражданство Грузии может быть присвоено Президентом Грузии гражданину иностранного государства, имеющему перед Грузией особые заслуги, или если присвоение ему гражданства Грузии исходит из интересов государства.*

По Конституции, для граждан Грузии признается только одно гражданство, кроме гражданства Грузии, присвоенного в исключительном порядке. Соответственно, принятие гражданства иностранного государства является основанием для прекращения гражданства Грузии. Порядок получения и утраты гражданства определяется органическим законом

¹⁷ Встреча с населением, Каспский муниципалитет села Цителубани, 11 декабря 2014 года

¹⁸ Если сравнить с другими этническими группами, то мы увидим, что в этот же период численность этнически армянского населения в Грузии снизилась на 43%, численность этнических азербайджанцев на 7%, а численность этнически грузинского населения - на 3.3%

Грузии «О гражданстве».

В аппарат Народного защитника часто обращаются этнические осетины, которые утратили гражданство Грузии в результате получения гражданства иностранного государства (Российской Федерации). Несмотря на то, что они родились в Грузии, постоянно проживают в стране, здесь находятся их семьи (члены которых зачастую являются гражданами Грузии) и владеют имуществом, большинство заявителей получили отказ в присвоении гражданства Грузии в исключительном порядке, при условии владения ими гражданства Российской Федерации.

В результате, они ограничены в пользовании привилегиями, предусмотренными для граждан Грузии. В первую очередь, речь идет о политических правах, в том числе о праве голосования, праве на участие в выборах в представительский орган публичной власти и т.д. Лица без гражданства и граждане иностранного государства также не имеют право на трудоустройство на государственной службе. Они также лишены пособий, предусмотренных для граждан, как например, страхование здоровья или различные социальные программы.

Также необходимо обратить внимание на то, что на иностранцев может распространяться ограничение передачи в собственность земельного участка сельскохозяйственного назначения. Несмотря на то, что по одному из дел Конституционного суда Грузии,¹⁹ было признано неконституционным ограничение о владении иностранцем земельным участком сельскохозяйственного назначения, все еще рассматривается порядок определенного ограничения/регуляций в связи с владением иностранцами земельным участком сельскохозяйственного назначения.²⁰

Проживающие в Грузии осетины, которым было прекращено гражданство Грузии, на фоне существующих законодательных регуляций, становятся перед выбором - гражданство Грузии или Российской Федерации.

Необходимо отметить и то, что для осетин, проживающих в Грузии, владение гражданством Грузии носит определенную эмоциональную нагрузку и представляет важную форму связи со страной, в которой они родились и живут по сей день. Имевшие место в прошлом факты нарушения прав все еще ясно сохранились в их памяти. Поэтому, гражданство Грузии для них одновременно является и гарантом восстановления и защиты прав. А гражданство России является для них основным источником существования.

В случае, если они примут решение отказаться от гражданства Грузии и принять гражданство России, из-за визового режима с Российской Федерацией, они не смогут свободно посещать членов своей семьи в России (Северной Осетии) и получать социальное пособие. Положение затрудняет и тот факт, что большую часть этнически осетинского населения, проживающего в Грузии, составляют пожилые люди (смотрите ниже индивидуальные дела), дети и другие лица, члены семей которых находятся в Северной Осетии, и для них важно свободно перемещаться по территории России.

¹⁹ Гражданин Дании Хейке Кронквист против Парламента Грузии, пленум Конституционного суда, 26 июня 2012 года №3/1/512

²⁰ Гражданин Австрии Магиас Хутер против Парламента Грузии, определение регулирующего заседания первой коллегии, 24 июня 2014 года, №1/2/563

5.2 Вопрос гражданства иностранного государства

В случае, если проживающие в Грузии осетины не откажутся от гражданства Грузии, они будут жить в Грузии, как граждане иностранного государства, и в их отношении будут действовать все ограничения, предусмотренные законодательством Грузии.

С 1 сентября 2014 года вступили в действие новые регуляции по миграции, предусмотренные законодательством Грузии. Сократились сроки въезда и пребывания в Грузии для граждан стран, имеющих с Грузией безвизовые отношения. Для коротких визитов срок пребывания в Грузии был определен в 90 дней в рамках любого 180-ти дневного периода. Это означает то, что гражданин иностранного государства, в том числе и гражданин Российской Федерации, может без визы оставаться в Грузии 90 дней.

В 180-ти дневный период, лицо, желающее остаться более 90 дней, должно получить соответствующую визу в дипломатическом представительстве, или получить вид на жительство. Вид на жительство может быть временным (6 месяцев) или постоянным и, как правило, его получение не является проблемой для этнически осетинского населения. Однако, на лиц, имеющих вид на жительство, не распространяются права и привилегии, предусмотренные для граждан Грузии. Кроме того, для большинства опрошенных в рамках исследования недостаточно разрешение на проживание и из-за эмоциональной или правовой связи с Грузией они предпочитают быть полноценными гражданами Грузии.

Необходимо отметить, что по регуляции, действующей до 1 сентября, визу Грузии можно было получить и в пределах страны, в ЮЛПП «Агентство развития государственных сервисов» Министерства юстиции.

5.3 Вопрос присвоения гражданства Грузии гражданам иностранного государства

Одним из способов получения гражданства Грузии путем натурализации является присвоение гражданства Грузии в исключительном порядке, что подразумевает присвоение гражданину иностранного государства Президентом Грузии гражданства Грузии. Для этого, необходимо соответствовать по определенным критериям. В частности, Президентом может быть присвоено гражданство Грузии в виде исключения гражданину иностранного государства, у которого перед Грузией имеются *особые заслуги* или присвоение ему гражданства *исходит из государственных интересов*.

Представленные критерии имеют широкое значение и не имеют точной формулировки, особенно термин «государственный интерес». Неуточненные критерии оставляют возможность, чтобы заявления одного содержания от разных лиц рассматривались и решались по-разному. Соответственно, вопрос о присвоении гражданства осетинам, пострадавшим в результате конфликта, зависит от того, насколько они попадут под определение «государственный интерес».

После проведения исследования и изучения представленной заявителями информации, также было определено, что основанием для отказа в присвоении гражданства Грузии в исключительном порядке зачастую является заключение, подготовленное Департаментом контрразведки Министерства внутренних дел Грузии, которое изучено Народным защитником, является шаблонным и имеет следующую формулировку:

«Департамент контрразведки Министерства внутренних дел Грузии... считает нецелесообразным присвоение указанному лицу гражданства Грузии».

На основании этого заключения и собеседования, «Агентство развития государственных сервисов» Министерства юстиции Грузии готовит заключение о присвоении гражданства гражданину иностранного государства и подает Президенту. Данное заключение также является шаблонным и уведомляет заявителя, что:

«На заседании ... Комиссии было рассмотрено не одно обстоятельство в связи с заявлением. Комиссия также рассмотрела вопрос о целесообразности присвоения государственной и общественной безопасности, ... по информации, полученной из соответствующих ведомостей...» и выдает заключение «о несоответствии вопроса присвоения гражданства Грузии с пунктом 2 статьи 12 Конституции Грузии».

Остается такое впечатление, что заключения, принятые в процессе присвоения гражданства соответствующими государственными структурами, не основываются на индивидуальной оценке заявителя, а решения не обоснованы и аргументированы. Заявителю недоступно и заключение Департамента контрразведки МВД.

Несмотря на то, что для граждан – этнических осетин практика прекращения гражданства Грузии само по себе не представляет какого-либо законодательного нарушения, дело касается подхода и политики государства Грузии в связи с восстановлением прав населения, пострадавшего в результате конфликта. В частности, в отличие от остального населения, принятие гражданства иностранного государства и миграция в иностранное государство этой части населения, пострадавшего в результате конфликта, зачастую было вызвано физической опасностью и нарушением прав человека.

В связи с этим, еще в 2006 году, в заключении Венецианской комиссии в виде рекомендаций и замечаний указано, что Грузия должна принять конституционные изменения, которые допускают двойное гражданство. Также, в качестве временных мер призывает государство Грузии упростить присвоение двойного гражданства для населения, пострадавшего от конфликта: «Венецианская комиссия поддерживает публичные заявления о том, что заявления о двойном гражданстве будут восприняты, как часть *интересов Грузии*».²¹

Похожая рекомендация была и у Международной кризисной группы в подготовленном в 2004 году отчете, в котором было указано, что Грузия должна разработать законодательные изменения, чтобы допустить двойное гражданство относительно лиц, пострадавших в результате конфликта.²²

Несомненно, что у этнически осетинского населения, пострадавшего в результате напряженности имеется эмоционально-правовая связь с Грузией. При решении вопроса присвоения гражданства Грузии в исключительном порядке необходимо обратить внимание на право индивидуума иметь гражданство той страны, где он родился, и за долгую жизнь в которой у него создалось ощущение естественной принадлежности к этой стране. Большинство опрошенных в рамках исследования, в виде наилучшего выхода из создавшегося положения, отдает предпочтение одновременному владению гражданством обеих стран (Грузии и Российской Федерации).

²¹ Мнение Венецианской комиссии про «законопроект Грузии «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в Южной Осетии», было принято Венецианской комиссией на 67-ой пленарной сессии, (Венеция, 9-10 июня 2006 г.).

[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, Грузия: избежание войны, 2004, см.: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b038_georgia_south_ossetia_refugee_return_the_path_to_peace. Просмотрено: 16.12/2014.

6. Индивидуальные случаи и тенденции

Изучение индивидуальных дел аппаратом Народного защитника было осуществлено при запланированных в рамках проекта визитах в села, населенные этническими осетинами. Изучение дел выполнялось на основании собеседования с гражданами, выявления конкретной проблемы и анализа законодательных регуляций и практики.

Кахети

74-х летняя этническая осетинка, И.Х., 50 лет (до 2008 года) работала педагогом в школе. У нее есть три ребенка в Российской Федерации (во Владикавказе), хотя сама она постоянно проживает в Грузии и владеет недвижимостью. После смерти супруга живет одна.

У нее было гражданство как России, так и Грузии, но в 2008 году ей стало известно, что после обнаружения гражданства России гражданство Грузии было прекращено. В 2012 году она подала заявление Президенту Грузии о присвоении гражданства (двойное гражданство), в 2013 году прошла собеседование, но получила отказ.

С учетом действующего законодательства, И.Х. каждые три месяца пересекает грузино-азербайджанскую границу, чтобы зафиксировать выезд из страны.

По ее заявлению, причиной получения ею гражданства Грузии является следующее: «Я здесь состарилась, всегда была активным гражданином, а сейчас, в этом возрасте, меня выбросили, как ненужную вещь».

- Э. Ц. – 64-х летняя этническая осетинка, которая жила в Грузии и работала агрономом до тех пор, пока в 90-ых годах ей не пришлось оставить Грузию из-за развернувшихся в стране явлений. Э.Ц. через несколько месяцев вернулась обратно в Грузию. В 2001 году получила гражданство России из-за социально-экономических условий и чувства нестабильности в стране. Э.Ц. желает жить в стране и быть полноценным гражданином Грузии. В то же время она желает иметь возможность поехать в Россию и повидать своих родственников и получать социальное пособие.
- Н.В. - 54-х летняя этническая осетинка, которая оставила Грузию из-за явлений, развернувшихся в Грузии в 90-ых годах и уехала в Белоруссию на 12 лет, за это время она переехала в Россию и получила гражданство России, В 2001 году вернулась в Грузию. В России у нее 2 ребенка, а в Грузии – один ребенок и родители, также владеет имуществом. На данный момент у нее есть только гражданство России, но желает получить и гражданство Грузии. В случае отказа от присвоения двойного гражданства, по ее словам, она будет вынуждена продать имущество в Грузии и вместе с пожилыми родителями переехать жить в Россию.
- М.Б. – 45-ти летняя этническая осетинка, которая оставила Грузию в 90-ых годах. Через несколько лет вернулась в Грузию. Здесь у нее семья и имеется имущество. Получила гражданство России в 2002-ом году. В 2012-ом году ей было прекращено гражданство Грузии, а на присвоение т.н. двойного гражданства получила отказ.

Тбилиси

- Т.Т. – 56-ти летний этнический осетин, проживающий в Тбилиси, у которого есть постоянное место жительства в Грузии и имеет семью, все члены которой являются гражданами Грузии. Из-за тяжелых социально-экономических условий, он в 2004 году был вынужден получить гражданство России, однако не уехал из Грузии. Гражданство Грузии было прекращено в 2013 году. Т.Т. подал заявление о присвоении двойного гражданства, но получил стандартный отказ без обоснования.

Шида Картли

- М.Т. – 45-ти летняя этническая осетинка, которая в 1990-ых годах была вынуждена уехать из Грузии. За время пребывания в России получила гражданство. После возвращения в Грузию сохранила гражданство и Грузии и России. Хочет получить т.н. двойное гражданство, но по причине того, что не уверена в результате, воздерживается от подачи заявления и выплаты суммы.

Во время исследования в Шида Картли были зафиксированы несколько таких примеров.

Самцхе-Джавахети

- Н.М.- 62-х летняя этническая осетинка, которая родилась, выросла и постоянно проживает в поселке Бакуриани. По ее словам, в 1990-ых годах, она была вынуждена уехать из Грузии: «Я, также как и вся Грузия, очень нуждалась, но не отказывалась от гражданства своей страны... Мне интересно, почему мне не полагается гражданство той страны, в которой я родилась и выросла...Потому, что я осетинка по национальности?». Н.М. получила гражданство России в 2002 году, чтобы поехать к братьям во Владикавказ. Она – пенсионерка, и владеет недвижимостью в Грузии. Желает провести остаток жизни в Грузии, как гражданка этой страны.

При изучении индивидуальных дел были выделены несколько основных вопросов.

Во первых, очевидно, что государство не имеет особого подхода/политики в отношении пострадавших в результате конфликта по вопросам в связи с их гражданством. В то время, как гражданство является одним из тех начал, которое показывает волю государства с точки зрения интеграции и восстановления доверия осетинского населения, пострадавшего в результате конфликта.

На фоне отсутствия государственной политики в этом отношении, соответствующие государственные органы, при рассмотрении вопроса присвоения гражданства Грузии гражданам иностранного государства, не предусматривают специфические условия и нужды этнически осетинского населения. Как было сказано выше, выдается стандартное отрицательное заключение без существенного обоснования. Не существуют предвосхищающих критерий, на основании которых было бы присвоено гражданство или получен отказ. Например, есть случаи, когда было отказано в присвоении гражданства гражданам, которые родились в Грузии, имеют здесь постоянное место проживания, имущество и из-за состояния здоровья редко выезжают в Россию. Соответственно, гражданство Грузии, с одной стороны, является гарантией того, чтобы они чувствовали себя полноценными гражданами и, с другой стороны, у них не возникало проблем в связи с

легальным проживанием в Грузии. Несмотря на то, что такие люди, по всей вероятности, не могут представлять опасность для страны, они получили отказ в присвоении гражданства Грузии.

Необходимо учесть, что Грузия стоит перед важными вызовами для безопасности. Стабильности и развитию страны препятствуют такие недобрососедские шаги, предпринятые Российской Федерацией, как расположение военных соединений на неконтролируемой Грузией территории, признание независимости Абхазии и Южной Осетии, укрепление линии оккупации и т.д. Однако решение существующих вызовов не должно наносить ущерб населению Грузии и покрывать тенью защиту прав человека. Важно, чтобы обстоятельства каждого индивидуального дела детально были изучены и лицо, которому было отказано в присвоении гражданства Грузии, было информировано об основной сути такого решения.

Также важен и вопрос реституции имущества, который по большей части связан со статусом гражданина Грузии, когда дело касается права собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения. Законом, принятым Правительством Грузии в 2006 году, «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области», государство признает ущерб, нанесенный населению в результате конфликта 1989-1992 гг., и осознает свое обязательство по восстановлению и приближению к международным стандартам их правового положения.²³ А на практике очевидно, что у государства на данный момент нет единого взгляда на восстановление правового положения осетинского населения, пострадавшего в результате конфликтов.

7. Рекомендации

Вопрос гражданства, исходя из своей значимости, является началом восстановления правового положения и связан как с вопросом имущественной реституции лиц, пострадавших в результате конфликта, так и с вопросом их интеграции. Постоянно проживающие в Грузии осетины являются мостом между разделенными конфликтом осетинами и грузинами и, с этой точки зрения, Правительство Грузии имеет обязанность переступить конкретные шаги в сторону восстановления доверия и исправления правового положения.

Результаты исследования, проведенного аппаратом Народного защитника, показывают, что вопрос гражданства является важнейшим вопросом для восстановления правового положения этнически осетинского населения. Для решения данной проблемы, Правительство должно обсудить разработку единой государственной стратегии и политики и предпринять такие меры, которые служат защите прав человека и государственных интересов. С этой целью были разработаны и рекомендации Народного защитника:

²³ Закон Грузии «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области», см.: <https://matsne.gov.ge>

Рекомендации:

Соответствующим структурам, которые включены в процесс присвоения гражданства Грузии (администрация президента Грузии, «Агентство развития государственных сервисов», Департамент контрразведки Министерства внутренних дел Грузии):

1. Адекватно оценивать положение лиц, пострадавших в результате конфликта, руководствоваться их правами и потребностями и готовить заключения с учетом индивидуального положения;
2. В случае выдачи заключения о нецелесообразности присвоения лицу гражданства, адекватно и аргументированно обосновать его, указав фактические обстоятельства, и сообщить заявителю.
3. Собеседование с лицами, пострадавшими в результате конфликта, провести в форме, соответствующей их чести, достоинству и защите прав.

Президенту Грузии

4. В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Конституции Грузии, с соблюдением соответствующих правовых процедур, при присвоении гражданства Грузии в исключительном порядке, предусмотреть критерий особого интереса государства в отношении этнических осетин, желающих получить гражданство Грузии, которые подтверждают проживание в Грузии и выражают желание получить гражданство Грузии. Основанием для присвоения гражданства Грузии определить государственные интересы.
5. Внести соответствующие изменения в Указ Президента №237 «О рассмотрении и решении вопросов гражданства Грузии» и декларировать, что присвоение гражданства в исключительном порядке лицам, пострадавшим в результате конфликта в 90-ых годах, может быть осуществлено исходя из интересов государства.

Правительству Грузии

6. Начать работу по разработке новой политики по восстановлению и реституции имущественных прав лиц, пострадавших в результате конфликта в 90-ых года на территории Грузии.

Использованная литература:

Документы, принятые ООН и Евросоюзом:

- Резолюция Генеральной ассамблеи ООН, Основные руководящие принципы, «Репатриация и восстановление правового положения в случае массового нарушения международных прав человека и международного гуманитарного права», Резолюция принята 21 марта 2006 г., A/RES/60/147
- Европейский союз, Парламентарская ассамблея «Аппликация Грузии на членство Европейского союза», OpinionNo. 209(1999)
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 1999
- Подкомиссия ООН с точки зрения защиты и поощрения прав человека, «Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и вынужденно перемещенных лиц», 28 июня 2005 г., E/CN.4/Sub.2/2005/17
- Мнение Венецианской комиссии «Законопроект Грузии «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в Южной Осетии», было принято Венецианской комиссией на 67-ой пленарной сессии, (Венеция, 9-10 июня 2006 г.)
- Международный пакт о гражданских и политических правах
- Генеральная ассамблея ООН: «Всеобщая декларация прав человека», принята 10 декабря 1948 года, 217 А (III),
- Подкомиссия ООН по поощрению и защите прав человека. *Резолюция 2002/7 реституция жилья и имущества в контексте беженцев и вынужденно перемещенных лиц*, 14 августа 2002, E/CN.4/Sub.2/RES/2002/7
- Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), Замечания общего порядка №4: Право на надлежащее жилье (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23,

Судебные решения

- Гражданин Дании Хейке Кронквист против Парламента Грузии, пленум Конституционного суда, 26 июня 2012 года №3/1/512
- Гражданин Австрии Матиас Хутер против Парламента Грузии, определение регулирующего заседания первой коллегии, 24 июня 2014 года, №1/2/563

Другие материалы:

- Результаты всеобщей переписи населения Грузии, проведенной в Советском союзе в 1989 году, перепись охватывает Юго-Осетинскую автономную область, Национальный департамент статистики, смотрите в документах (Crisis Group):
- Human Rights Watch, Кровавопролитие на Кавказе: нарушения гуманитарного права и прав человека в конфликте между Грузией и Южной Осетией, 1992.
- Соглашение о принципах решения конфликта Грузии и Южной Осетии, 24 июня 1992,
- International Crisis Group, Грузия - Южная Осетия, возвращение беженцев - путь к миру, 2005.
- Георгий Сordia, „Осетины в Грузии”, Солидарность №6 (33).
- Государственный департамент статистики Грузии, «Основные результаты первой национальной всеобщей переписи населения Грузии за 2002 год»
- Закон Грузии «Об имущественной реституции и компенсации лицам, пострадавшим на территории Грузии в результате конфликта в бывшей Юго-Осетинской автономной области».
- Фонд «Открытое общество - Грузия», «ОБСЕ поддерживает репатриацию осетин в Грузии», 1997.
- International Crisis Group, Грузия: избежание войны, 2004.

Приложение

Вопросник в связи с гражданством

Вопрос	Имя/фамилия	Возраст	Адрес	Тел.
Ваше действующее гражданство				
Продолжительность проживания в Грузии				
Уехали ли вы из Грузии в начале 90-ых годов? Почему?				
Когда вы вернулись в первый раз в Грузию? Почему?				
Подавали ли вы заявление о получении/восстановлении гражданства Грузии или присвоении двойного гражданства ?				
Что было основанием для прошения о получении/восстановлении гражданства или присвоении двойного гражданства				
Практические барьеры в отношении гражданства				
Дополнительная информация				

