TDI

ბოლტერანობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი

რასობრივი შეუწყნარებლობა და ქსენოფობია
უცხოელთა უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

რასობრივი შეუწყნარებლობა და ქსენოფობია

უცხოელთა უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში

ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი
2019

ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი

ანგარიში მომზადებულია ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტის მიერ აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში" (PROLoG) პროექტის ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ.

ანგარიში გამოიცა ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით.

ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი და ის შესაძლოა არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID), ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI), ან ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) შეხედულებებს.

ხელმძღვანელი: მარიამ ღავთაძე

ანგარიშზე მუშაობდნენ: ეკა ჭითანავა, შოთა თუთბერიძე, ანზორ ხატიაშვილი, მარიამ ჯიქია, გვანცა ლომაია

რედაქტირება და კორექტურა: ნინო საითიძე

თარგმანი: ნათია ნადირაძე, თამარ კვარაცხელია

დიზაინი : თორნიკე ლორთქიფანიძე

ყდა: shutterstock.com

ბეჭდვა: სს ბეჭდვითი სიტყვის კომბინატი

ტირაჟი: 300

ISBN: 978-99940-728-9-7

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტის (TDI) წერილობითი ნებართვის გარეშე.

©ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI), 2019

ვებგვერდი: www.tdi.ge

სარჩევი

შესავალი 6

მეთოდოლოგია 8

ძირითადი მიგნებები 9

რასობრივი დისკრიმინაციის აკრძალვის მარეგულირებელი საერთაშორისო და შიდა კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა 13

რასობრივი დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის შემთხვევები საქართველოში 15
- ვიტალი საფაროვის მკვლელობის საქმე 15
- რასობრივი ნიშნით ძალადობა რუსთავში 16
- სავარაუდო რასობრივი ნიშნით ძალადობა სტუდენტებზე თბილისში 16
- „საქართველოს დარაჯის“ მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შევიწროება მარჯანიშვილის მოედანზე 18
- ფიზიკური ძალადობა ნიგერიის მოქალაქეზე 19
- ულტრანაციონალისტური მოძრაობების მარში მარჯანიშვილის გამზირზე 19
- „ბერგმანის“ წევრების მიერ რასისტული მოტივით ძალადობა 20
- დიდი ბრიტანეთის მოქალაქეზე რასისტული მოტივით ძალადობა 21
- მოსწავლის მიმართ სავარაუდო დისკრიმინაცია საჯარო სკოლაში 22

- რასობრივი ნიშნით ჩადენილი დანაშაულების სტატისტიკური მონაცემები 23

უცხოელების მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა საბანკო მომსახურების სფეროში 26

სახელმწიფო პოლიტიკა უცხოელების მიმართ 29
- საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღების საკითხი და დაბრკოლებები 29
  - ბინადრობის ნებართვა ოჯახის გაერთიანების მიზნით 31
  - მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა 32
  - შრომითი ბინადრობის ნებართვა 33
  - სასწავლო ბინადრობის ნებართვა 34
- ბინადრობის ნებართვის მიღებასთან დაკავშირებული სხვა პროცედურული ბარიერები 34
- საკანონმდებლო ინიციატივები და ცვლილებები საქართველოს მოქალაქეობის, ვიზისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების წესის შესახებ 35
- სახელმწიფოს მიერ ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის და საფუძვლების სტატისტიკა 40
- სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში თავშესაფრის მაძიებლების მიმართ 43
- უცხოელების მიერ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთის პრობლემა 44
  - დაუსაბუთებელი უარი აზერბაიჯანის მოქალაქის მიერ საზღვრის გადმოკვეთაზე 45
- უცხოელების მიერ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთის სტატისტიკა 46
- უცხოელებისათვის მიწის ყიდვის შეზღუდვა 47

რეკომენდაციები 50

შესავალი

2016-2018 წლებში ცხადად გამოვლინდა საქართველოში უცხო ქვეყნების (განსაკუთრებით აზიისა და აფრიკის) წარმომადგენლებისა და მიგრანტების მიმართ ძალადობის, აგრესიისა და ქსენოფობიის მზარდი ტენდენცია. ბოლო წლების განმავლობაში, ნეოფაშისტური და ულტრანაციონალისტური ჯგუფები საჯარო სივრცეში ხშირად ჩნდებიან[1] და თავს ესხმიან კონკრეტული ეროვნებისა თუ იდენტობის მქონე ადამიანებს[2]. აღნიშნული ჯგუფების აქტიურობა 2017 წლის ივლისის შემდეგ, აღმაშენებლის გამზირზე ორგანიზაცია „ქართული მარშის“ მიერ გამართული მსვლელობის[3] შემდეგ გაიზარდა. ქსენოფობიური აქციის მთავარი მოწოდება ქვეყნიდან არალეგალურად მყოფი მიგრანტების გაძევება იყო. თუმცა, გაერთიანებაში შემავალი პირები თუ ორგანიზაციები ზოგადად გამოირჩევიან ნეიტივისტური განწყობებით, რასისტული გამონათქვამებით და ხშირად მონაწილეობენ ძალადობრივ აქციებში.

2018 წლის 10 დეკემბერს „ქართულმა მარშმა“, პოლიტიკური პარტია „პატრიოტთა ალიანსის“ წარმომადგენელმა საქართველოს პარლამენტის დეპუტატებმა და სხვა ქსენოფობიურმა ჯგუფებმა, თბილისში, იუსტიციის სახლის შესასვლელთან აქცია გამართეს და სხვადასხვა სერვისის მისაღებად მისულ უცხოელებს შენობაში შესვლის შესაძლებლობას არ აძლევდნენ. ისინი გარეგნული ნიშნებითა და კანის ფერის მიხედვით იღებდნენ გადაწყვეტილებას – ვინ იყო ქართველი და ვინ არა[4]. შეკრებილი ქსენოფობიური ჯგუფები საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს იმ გადაწყვეტილებას აპროტესტებდნენ, რომლითაც საქართველოს ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე სასოფლო-სამეურნეო მიწების გასხვისების შეზღუდვა დროებით გაუქმდა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გავრცელებული ინფორმაციით[5], აღნიშნულ საკითხზე გამოძიება 142-ე მუხლით მიმდინარეობს, გამოძიების პროცესში გამოკითხულია აქციის ორგანიზატორთა ჯგუფი.

2018 წლის 17 მაისს, ფაშისტური ორგანიზაცია „საქართველოს ეროვნული ერთობის“ წევრებმა და მხარდამჭერებმა „ოჯახის სიწმინდის დღის“ აღსანიშნავად ფაშისტური სიმბოლიკის თანხლებით საჯარო მსვლელობა მოაწყვეს[6], ხოლო 2018 წლის 12-13 მაისს, ნეოფაშისტური ჯგუფები პარლამენტის წინ გამოხატვის თავისუფლების დასაცავად და რეპრესიული ნარკოპოლიტიკის წინააღმდეგ გამართულ მშვიდობიან აქციას დაუპირისპირდნენ. მათ ასევე შეუერთდა ორი პოლიტიკური პარტია, „დემოკრატიული მოძრაობა – ერთიანი საქართველო“ და „პატრიოტთა ალიანსი“. კონტრაქციის ორგანიზების პარალელურად, ულტრანაციონალისტური ჯგუფის ლიდერები მუქარის შემცველ განცხადებებს ავრცელებდნენ[7]. აქციის მიმდინარეობისას, კონტრაქციის მონაწილეები და პოლიცია ერთმანეთს რამდენჯერმე ფიზიკურად დაუპირისპირდნენ. ულტრანა-

1 იხ. „ქართული ნეონაციზმის ანატომია“, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2018, http://www.transparency.ge/ge/blog/kartuli-neonacizmis-anatomia [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

2 იხ. TDI-ს მიმართვა შინაგან საქმეთა სამინისტროს „საქართველოს დარაჯების“ საქმეზე, 14.09.2018, http://tdi.ge/ge/statement/tdi-mimartva-shinagan-sakmeta-saministros [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

3 იხ. „ქართული მარშის“ აქცია აღმაშენებლის გამზირზე, საზოგადოებრივი მაუწყებელი, 14.07.2017, https://www.youtube.com/watch?v=w9wEIWLzj2c [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

4 იხ. „ქსენოფობიური მოტივით აქციის მონაწილეები უცხოელებს იუსტიციის სახლში შესვლის უფლებას უზღუდავენ“, 10.12.2018, https://bit.ly/2GqBbdw

5 იხ. „შსს-ში იუსტიციის სახლთან მიმდინარე აქციის რამდენიმე მონაწილე გამოკითხვაზე დაიბარეს“, 11.12.2018, https://imedinews.ge/ge/dzalovnebi/89077/shssshi-iustitsiis-sakhltan-mimdinare-aqtsiis-ramdenime-monatsile-gamokitkhvaze-daibares

6 იხ. „ფაშისტური ორგანიზაციის მსვლელობა თბილისში“, „Kavkasia TV“, 17.05.2018, https://www.youtube.com/watch?v=6ebxDVqB6lw [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

7 იხ. „ნეოფაშისტური ჯგუფები „თეთრი ხმაურის“ წინააღმდეგ“, 13.05.2018, http://rustavi2.ge/ka/news/103883

ციონალისტური ჯგუფის წევრები პოლიციის კორდონის გარღვევას არაერთხელ შეეცადნენ, რის საპასუხოდაც პოლიციამ კონტრაქციის რამდენიმე ლიდერი და მონაწილე დააკავა[8].

2018 წლის აპრილში, თბილისში, ბელიაშვილის ქუჩაზე, ქართველებმა მიგრანტთა ჯგუფი ფეხბურთის სტადიონიდან გააძევეს და ფიზიკურად გაუსწორდნენ, ხოლო 2018 წლის სექტემბერში სავარაუდოდ რასობრივი შეუწყნარებლობის საფუძველზე ჩადენილი პირველი მკვლელობა მოხდა.

ცალკეული ორგანიზებული ჯგუფების მიერ რასისტული და ქსენოფობიური ნიშნით ძალადობის გარდა, უცხოელებთან მიმართებით პრობლემურია სახელმწიფო პოლიტიკაც. მაგალითად, გარკვეული ქვეყნების მოქალაქეები საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღებისას უამრავ დაბრკოლებას აწყდებიან. სახელმწიფო მათ ბინადრობის ნებართვის მინიჭებაზე უარს, ხშირად, დაუსაბუთებელი, სავარაუდო დისკრიმინაციული ნიშნით ეუბნება.

გარდა ფიზიკური სივრცეებისა, ულტრანაციონალისტური ჯგუფების ხილვადობა გაიზარდა სოციალურ ქსელშიც[9]. საზოგადოებრივი განწყობების კვლევები და სოციალურ ქსელში აქტივობის ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოში კულტურული მრავალფეროვნება და იმიგრაცია საფრთხედ აღიქმება. კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC საქართველო) მიერ ჩატარებული გამოკითხვის მიხედვით[10], საქართველოში უმცირესობების წინააღმდეგ სიძულვილით მოტივირებულ ფართომასშტაბიან ინციდენტებთან დაკავშირებით საზოგადოების განწყობები ამბივალენტურია. მაგალითად, თბილისში, ბელიაშვილის ქუჩაზე შავკანიანი ახალგაზრდების ცემის ფაქტს გამოკითხულთა 48 პროცენტი სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულს არ მიაკუთვნებს.

უცხოელებთან TDI-ს მიერ ჩატარებულ ინტერვიუებსა და ახსნა-განმარტებებში აფრიკისა და აზიის ქვეყნების წარმომადგენლები საუბრობენ რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაციის, აგრესიის, ფიზიკური და სიტყვიერი შეურაცხყოფის შესახებ, რომელსაც ისინი განიცდიან საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, ტრანსპორტში, საგანმანათლებლო და სხვადასხვა კერძო დაწესებულებებში. კულტურული და ზოგჯერ ბიოლოგიური რასიზმის საფუძველი განსხვავებული კანის ფერი, წარმოშობა და ეროვნებაა. უცხოელებზე TDI-ს მიერ მომზადებული მულტიმედიაკონტენტის ანალიზიდან ჩანს, რომ კულტურული, ეთნიკური თუ რელიგიური უმრავლესობა კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლებს ეროვნული ტრადიციების დაკარგვისა და დემოგრაფიული საფრთხის კონტექსტში განიხილავს და მათ თანასწორუფლებიან ინდივიდებად არ მიიჩნევს.

საზოგადოებაში უცხოელებისა და მიგრანტების მიმართ უარყოფითი, ქსენოფობიური განწყობების გაღვივებას ხელს უწყობს პოლიტიკოსების პოპულისტური და, ზოგჯერ, სიძულვილის ენის შემცველი რიტორიკაც[11].

---

8 იხ. „ორი საპროტესტო აქცია პარლამენტის შენობის წინ და მის მიმდებარედ“, 13.05.2018, http://rustavi2.ge/ka/news/103901; „დაპირისპირება კონტრაქციაზე“, 13.05.2018, http://rustavi2.ge/ka/news/103892

9 იხ. Foreign Policy Center, Public Space the Battleground in the Revanchist City, 2018, https://fpc.org.uk/public-space-the-battleground-in-the-revanchist-city/ [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

10 იხ. CRRC, „სიძულვილით მოტივირებული დანაშაული, სიძულვილის ენა და დისკრიმინაცია საქართველოში, საზოგადოების განწყობა და ინფორმირებულობა საქართველოში“, 2018, https://rm.coe.int/hate-crime-hate-speech-and-discrimination-in-attitudes-and-awareness-g/16808ef62b [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

11 იხ. TDI-ის განცხადება საქართველოს მესამე პრეზიდენტის ქსენოფობიურ რიტორიკაზე, 14.09.2018, http://tdi.ge/ge/statement/tdi-mixeil-saakashvilis-ksenopobiur-gancxadebebs-exmaureba [ბოლო ნახვა: 05.02.2019].

მეთოდოლოგია

წინამდებარე ანგარიშის მიზანია საქართველოში რასიზმთან, ქსენოფობიასა და უცხოელთა უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებული სამართლებრივი და პოლიტიკური ასპექტების მიმოხილვა და ანალიზი.

ანგარიში მიმოიხილავს, ძირითადად, 2014-2018 წლებში რასობრივი შეუწყნარებლობის საფუძველზე ჩადენილი დანაშაულებისა და დისკრიმინაციის შემთხვევებს, რაც საშუალებას გვაძლევს, შევაფასოთ უფლებების დარღვევის ფაქტების რაოდენობრივი და თვისებრივი მაჩვენებლები გარკვეულ პოლიტიკურ პროცესებთან, სახელმწიფოს პოლიტიკის ცვლილებასთან მიმართებით. უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიმართ არსებული სახელმწიფო პოლიტიკის შეფასების მიზნით, გაანალიზებულია 2012-2018 წლების სტატისტიკური მონაცემები. ეს შესაძლებლობას გვაძლევს, დავინახოთ, როგორ იცვლება კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლების მიმართ სახელმწიფოს დამოკიდებულება და რეგულაციები, რაც შესაძლოა, დისკრიმინაციულ პოლიტიკაზე მიუთითებდეს. ამ მიზნით, შესწავლილი და დამუშავებული იქნა სახელმწიფოს ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები აზიისა და აფრიკის ქვეყნების მოქალაქეებისთვის საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მინიჭების შესახებ, ასევე საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთაზე უარის თქმის მაჩვენებლები.

ანგარიშში მიმოხილული საკითხების ნაწილი ეხება პრობლემებს, რომლებიც უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს და ამა თუ იმ ეთნიკური/რასობრივი ჯგუფების წარმომადგენლებს ექმნებათ სახელმწიფოს არათანმიმდევრული პოლიტიკის, ხელოვნურად შექმნილი ბარიერების, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გასაიდუმლოებული დასკვნების, რასისტული, ქსენოფობიური ჯგუფების მზარდი საქმიანობისა და საზოგადოებაში არსებული განწყობების შედეგად. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხების დოკუმენტირებისა და ანალიზისთვის მკვეთრად განსაზღვრული დროის ჩარჩო არ არსებობს.

ანგარიშის მომზადების პროცესში ემპირიული მასალის მოპოვებისა და დამუშავებისთვის გამოყენებულია სხვადასხვა კვლევითი ინსტრუმენტი: კონტენტ-ანალიზის მეთოდი, რაც მოიცავდა საქართველოს კანონმდებლობის, პოლიტიკის, დოკუმენტების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშების, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებიდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის ანალიზს; TDI-ს მიერ განხორციელებული სამართალწარმოების შედეგები; სხვადასხვა ქვეყნის მოქალაქეებსა და ეთნიკური წარმოშობის ადამიანებთან ჩაწერილი ინტერვიუები და თბილისსა და საქართველოს რეგიონებში ჩატარებულ საველე სამუშაოებზე მოპოვებული მასალები.

რასიზმთან, ქსენოფობიასა და უცხოელთა უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებული სახელმწიფოს პოლიტიკა და პრაქტიკა შეფასებულია ადამიანის უფლებების დაცვის კონსტიტუციურ და საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან მიმართებით.

ძირითადი მიგნებები

რასობრივი დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის შემთხვევები საქართველოში

- 2016-2018 წლებში ცხადად გამოვლინდა საქართველოში უცხო ქვეყნების (განსაკუთრებით აზიისა და აფრიკის კონტინენტების) წარმომადგენლებისა და მიგრანტების მიმართ ძალადობის, აგრესიისა და ქსენოფობიის მზარდი ტენდენცია.

- აფრიკისა და აზიის ქვეყნების წარმომადგენლები საუბრობენ რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაციის, ფიზიკური და სიტყვიერი შეურაცხყოფის შესახებ, რომელსაც ისინი განიცდიან საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, ტრანსპორტში, საგანმანათლებლო და სხვადასხვა კერძო დაწესებულებებში.

- საზოგადოებრივი განწყობების კვლევები და სოციალურ ქსელში აქტივობის ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოში კულტურული მრავალფეროვნება და იმიგრაცია საფრთხედ აღიქმება. კულტურული, ეთნიკური თუ რელიგიური უმრავლესობა კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლებს ეროვნული ტრადიციების დაკარგვისა და დემოგრაფიული საფრთხის კონტექსტში განიხილავს და მათ თანასწორუფლებიან ინდივიდებად არ მიიჩნევს.

- ხშირია მტრულად განწყობილი პირების მხრიდან სიტყვიერი და ფიზიკური თავდასხმები რასობრივი/ეროვნული ნიშნით. ამასთან, ნეოფაშისტური და ულტრანაციონალისტური ჯგუფები საჯარო სივრცეში ხშირად ჩნდებიან და თავს ესხმიან კონკრეტული ეროვნებისა თუ იდენტობის მქონე ადამიანებს. გარდა ფიზიკური სივრცეებისა, ულტრანაციონალისტური ჯგუფების ხილვადობა გაიზარდა სოციალურ ქსელშიც.

- საზოგადოებაში უცხოელებისა და მიგრანტების მიმართ უარყოფითი, ქსენოფობიური განწყობების გაღვივებას ხელს უწყობს პოლიტიკოსების პოპულისტური და ზოგჯერ სიძულვილის ენის შემცველი რიტორიკაც.

- 2018 წელს გამოვლინდა რასობრივი ნიშნით შეუწყნარებლობის რამდენიმე გახმაურებული შემთხვევა, მათ შორის, განსხვავებული ეთნოსისა და ეროვნების ადამიანებზე ფიზიკური ძალადობისა და სიტყვიერი შეურაცხყოფის ფაქტები. 2018 წლის სექტემბერში, ასევე სავარაუდო რასობრივი შეუწყნარებლობის საფუძველზე, მოკლეს უფლებადამცველი, საქართველოს მოქალაქე ვიტალი საფაროვი. 2018 წლის 29 ნოემბერს, ქ. რუსთავის ერთ-ერთ სამარშრუტო ტაქსიში, რასობრივი შეუწყნარებლობის მოტივით, კანის ფერის გამო, საქართველოს მოქალაქე თავს დაესხა კამერუნის მოქალაქეს. 2018 წლის 8 აპრილს, თბილისში მდებარე მუნიციპალურ საფეხბურთო მოედანზე ადგილობრივი მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები უცხოელ შავკანიან სტუდენტებს, მოედნის დატოვების მოთხოვნით, ფიზიკურად გაუსწორდნენ.

- საქართველოს პროკურატურის ინფორმაციით, 2014-2018 წლებში, რასობრივი დისკრიმინაციისათვის 18 პირის მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა. პირველი ინსტანციის სასამართლოებში, 2015-2017 წლებში, განსახილველად 6 საქმე შევიდა.

- სასამართლოებში რასობრივი შეუწყნარებლობით მოტივირებული დანაშაულების განხილვის დაბალი სტატისტიკა ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია იმით, რომ გამოძიება საერთოდ არ იწყება, წყდება ან, დაწყების შემთხვევაში, წარიმართება სისხლის სამართლის კოდექსის იმ მუხლებით, რომლებშიც რასობრივი შეუწყნარებლობის მოტივით დანაშაულის ჩადენა არ ჩანს.

- დაბალია უცხოელების მიერ პოლიციისათვის მიმართვიანობა, რაც განპირობებულია უნდობლობით, შიშით, სამართლებრივი მექანიზმების არცოდნით და, ზოგ შემთხვევაში, ენობრივი ბარიერითაც.

უცხოელების მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა საბანკო მომსახურების სფეროში

- რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაციული მოპყრობის პრაქტიკა არა მხოლოდ სახელმწიფო უწყებების მხრიდან, არამედ კერძო, მათ შორის, საბანკო მომსახურების სფეროშიც ვლინდება. 2016 წლის აპრილში, სს „საქართველოს ბანკი“ საქართველოში მცხოვრებ ნიგერიის მოქალაქეებს საბანკო და სამგზავრო ბარათებით სარგებლობის უფლებას უზღუდავდა.

- 2018 წლის 11 აპრილის ზოგადი წინადადების თანახმად, სახალხო დამცველის შეფასებით, კომერციულმა ბანკებმა ზედაპირულად გამოიყენეს კლიენტის შემოწმების ლეგიტიმური პროცედურა, რამაც კეთილსინდისიერი მომხმარებლების უფლებების შესაძლო დარღვევა გამოიწვია. სახალხო დამცველმა განსხვავებული მოპყრობის შესახებ აღნიშნა.

სახელმწიფო პოლიტიკა უცხოელების მიმართ საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღების საკითხი და დაბრკოლებები

- აფრიკისა და აზიის ქვეყნების წარმომადგენელი მოქალაქეებისთვის საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღება პრობლემურია. პროცესში ისინი უამრავ დაბრკოლებას აწყდებიან. ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს დაუსაბუთებელი უარის შემთხვევების მაღალი მაჩვენებელი, სახელმწიფოს მხრიდან შესაძლო დისკრიმინაციულ პოლიტიკაზეც მიანიშნებს.

- სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს უარი ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე, როგორც წესი, არ შეიცავს დასაბუთებას და არ აკმაყოფილებს აქტის დასაბუთებულობის სავალდებულოობის მოთხოვნას. სააგენტო, ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის გადაწყვეტისას, ეყრდნობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნას ბინადრობის ნებართვის გაცემის მიზანშეწონილობის თაობაზე. როდესაც საკითხი აზიისა და აფრიკის ქვეყნების მოქალაქეებს ეხებათ, უმეტეს შემთხვევაში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა მიუთითებს ბინადრობის ნებართვის მინიჭების მიზანშეუწონლობაზე, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მიზეზებიდან გამომდინარე. ხშირ შემთხვევაში, სააგენტოს მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფითი დასკვნა არასასურველი ქვეყნების წარმომადგენლებისთვის ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე დაუსაბუთებელი უარის „ლეგიტიმაციისათვის გამოიყენება“.

- სააგენტოს გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობას განაპირობებს ისიც, რომ ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში სერვისების განვითარების სააგენტო სათანადოდ აღარ იკვლევს ბინადრობის ნებართვის მაძიებლის კერძო ინტერესს, რომელიც, მაგალითად, ოჯახთან ერთად საქართველოში კანონიერად ცხოვრებას ან/და მუშაობასთანაა დაკავშირებული.

- სახელმწიფო ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, ზოგიერთ შემთხვევაში, მაშინაც ეუბნება, თუ ისინი ამ მოთხოვნით ოჯახის გაერთიანების მიზნით მიმართავენ. მაგრამ, როდესაც დავის საგანი ეხება არა მუდმივ, არამედ სასწავლო ან შრომითი ბინადრობის ნებართვას, სასამართლო, თითქმის ყველა შემთხვევაში, იზიარებს სერვისების განვითარების სააგენტოსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პოზიციას და არ აკმაყოფილებს სასარჩელო მოთხოვნას. სასწავლო ბინადრობის ნებართვაზე უარს ეუბნებიან ისეთ სტუდენტებს, რომლებსაც სტუდენტის აქტიური სტატუსი აქვთ საქართველოში. ასეთი სტუდენტები ზოგჯერ იძუ-

ლებული ხდებიან, შეწყვიტონ სწავლა და დატოვონ საქართველო, ვინაიდან ვერ იღებენ სწავლის გაგრძელებისათვის საჭირო ბინადრობის ნებართვას და არ ეძლევათ საქართველოში კანონიერი საფუძვლით ყოფნის საშუალება.

- უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოპოვებული ის მტკიცებულებები, რომლებმაც უნდა დაადასტუროს, რომ ნებართვის მაძიებელი საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველია, სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მქონეა. ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სასამართლოში საქმის წარმოების არცერთ ეტაპზე, ბინადრობის ნებართვის მაძიებელს არ აქვს საშუალება, გაეცნოს მის წინააღმდეგ არსებულ სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მქონე მტკიცებულებებს და წარადგინოს არგუმენტირებული საპასუხო პოზიცია.

- სასამართლოში ბინადრობის ნებართვის საქმის წარმოების ეტაპებზე, ხშირ შემთხვევაში, დისკრიმინაციის, მისი შედეგების აღმოფხვრის და მორალური ზიანის ანაზღაურების სასარჩელო მოთხოვნები რჩება შესწავლისა და გამოკვლევის გარეშე. დისკრიმინაციის დაუდგენლობის არგუმენტაციის ნაწილში სასამართლოს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებებში, უმეტესწილად, მხოლოდ სამართლებრივი საფუძვლები და სასამართლო პრაქტიკის ციტირებები გვხვდება და არა სათანადო დასაბუთებულობა.

- აფრიკისა და აზიის ქვეყნების წარმომადგენლები, ხშირ შემთხვევაში, საქართველოში ლეგალურად ყოფნის ვადის გახანგრძლივების პრობლემასაც აწყდებიან. თუ ახლო წარსულში აფრიკისა და აზიის ქვეყნების წარმომადგენელ უცხოელებს საქართველოში ლეგალურად ყოფნა გონივრული ვადით გადაუვადდებოდათ, უკანასკნელ პერიოდში ეს დრო მხოლოდ 10-20 დღეს მოიცავს. სასამართლოში მიმდინარე დავის მქონე უცხოელებს აღნიშნული გარემოება დამატებით ფინანსურ ტვირთად აწვებათ, ვინაიდან პრაქტიკულად ყოველ 10-20 დღეში ერთხელ უწევთ ლეგალურად ყოფნის ვადის გაგრძელების მიზნით სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის მიმართვა, რაც ფასიანი მომსახურებაა. აგრეთვე, მათ საშუალება ეკარგებათ, კიდევ ერთხელ გააკეთონ განაცხადი ბინადრობის ნებართვის მიღების თაობაზე. ამგვარი პრაქტიკა უცხოელების, განსაკუთრებით აზიისა და აფრიკის ქვეყნების მოქალაქეების მიმართ დისკრიმინაციულ პოლიტიკაზე მიუთითებს.

- საქართველოში აზია-აფრიკის ქვეყნების წარმომადგენელი უცხოელების მიერ ბინადრობის ნებართვის მიღებისა და საქმიანობის საკითხები პოპულისტური ჯგუფებისა და პარტიებისთვის საზოგადოებრივი განწყობებით მანიპულირების ერთ-ერთი საშუალებაცაა. მათი პროგრამები, ხშირად, ეთნიკურ, რელიგიურ და რასისტულ სტერეოტიპებს ეფუძნება. საქართველოს კონტექსტში, პოპულისტური ჯგუფები პოლიტიკურ განცხადებებთან ერთად მიგრანტებისა და კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლების წინააღმდეგ სამართლებრივ ბერკეტებსაც იყენებენ. ბოლო პერიოდში, ბინადრობის ნებართვის, ვიზისა თუ მოქალაქეობის მიღების წესის გამკაცრებასთან დაკავშირებით, არაერთი საკანონმდებლო ინიციატივა მომზადდა.

სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელთა მიმართ

- საქართველოში ბინადრობის ნებართვების მოპოვების მსგავსად, პრობლემურია თავშესაფრის მაძიებელთათვის ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების საკითხი. ლტოლვილის ან/და ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭების საკითხიც, უმეტეს შემთხვევაში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეკომენდაციაზე დაყრდნობით წყდება.

- საყურადღებოა, რომ თავშესაფრის მაძიებლებისთვის სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზეზით ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის პრობლემას გამოეხმაურა ევროკომისია საქართველოს მიერ ვიზალიბერალიზაციით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების შესახებ 2017 წლის ოფიციალური ანგარიშში. ევროკომისია შეშფოთებას გამოთქვამს საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელთათვის სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით უარების გაზრდილი ტენდენციის გამო.

უცხოელების მიერ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთის პრობლემა

- ბოლო წლებში გამკაცრდა სახელმწიფო პოლიტიკა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთასთან მიმართებითაც. სახელმწიფო, ხშირ შემთხვევაში, კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლებს დაუსაბუთებელ უარს ეუბნება საქართველოს საზღვრის გადმოკვეთაზე.

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, 2018 წელს საზღვრის გადმოკვეთაზე ყველაზე მეტი უარი ეთქვათ ირანისა და ინდოეთის მოქალაქეებს (ირანი – 3224, ინდოეთი – 2254). უარის თქმის საფუძვლებზე შსს სტატისტიკას არ აწარმოებს.

უცხოელებისათვის მიწის ყიდვის შეზღუდვა

- ბოლო წლებში პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ წრეებში ინტენსიური განხილვის საგანი იყო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისების საკითხიც. უცხოელებზე მიწის გაყიდვის აკრძალვის საკითხს წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური მიზნებით სხვადასხვა ჯგუფი იყენებდა. სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა-გასხვისების მარეგლამენტირებელი ნორმები და მათი შინაარსი, 2011 წლიდან დღემდე, რამდენჯერმე შეიცვალა. 2018 წლის 16 დეკემბრიდან ამოქმედდა საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ახალი ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც სამეურნეო მიწა „განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსად“ გამოცხადდა და მასზე საკუთრების უფლება უცხო ქვეყნების მოქალაქეებისთვის შეიზღუდა.

რასობრივი დისკრიმინაციის აკრძალვის მარეგულირებელი საერთაშორისო და შიდა კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა

„ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის“ თანახმად, კონვენციით უზრუნველყოფილი უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობა ყველა ადამიანმა უნდა შეძლოს ყოველგვარი, მათ შორის, რასობრივი დისკრიმინაციის გარეშე[12].

ევროპულმა სასამართლომ „რასისა“ და „ეთნიკურობის“ კონცეფციები განმარტა და დაადგინა, რომ ენა, რელიგია, ეროვნება და კულტურა რასის განუყოფელ ნაწილებს წარმოადგენს[13]. კერძოდ:

> *„ეთნიკურობა და რასა ურთიერთდაკავშირებული და თანმხვედრი ცნებებია. ცნება „რასა“ საფუძველს იღებს ქვესახეობებად ადამიანთა კლასიფიკაციის იდეისგან, მორფოლოგიური მახასიათებლების მიხედვით, როგორიცაა: კანის ფერი ან სახის ნაკვთები, „ეთნიკურობა“ კი – საზოგადოებრივი ჯგუფების იდეისგან, რომლებსაც ახასიათებთ საერთო ეროვნება, ერთი ტომისადმი კუთვნილება, საერთო რწმენა, ერთიანი ენა ან კულტურისა და ტრადიციების საერთო საწყისები და ფონი“[14].*

რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპულმა კომისიამ (ECRI), აგრეთვე, ფართოდ განმარტა „რასობრივი დისკრიმინაცია“, რომელიც მოიცავს შემდეგ საფუძვლებს: „რასა, კანის ფერი, ენა, რელიგია, ეროვნება ან ეროვნული თუ ეთნიკური წარმომავლობა“[15].

1966 წლის გაეროს კონვენცია „რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ“[16] რასობრივ დისკრიმინაციაში მოიაზრებს – „რასის, კანის ფერის, საგვარეულოს, ეროვნული თუ ეთნიკური წარმომავლობის“ ნიშნებით დისკრიმინაციას. ამასთან, გაეროს რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტმა, რომელიც პასუხისმგებელია კონვენციის განმარტებასა და მისი შესრულების მონიტორინგზე, დამატებით აღნიშნა, რომ კონკრეტული რასობრივი ან ეთნიკური ჯგუფისადმი პირის კუთვნილება უნდა განისაზღვროს ამ პირის თვითგამორკვევის საფუძველზე, თუკი დასაბუთება საპირისპიროს არ ამტკიცებს[17].

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მსგავსად, კანონის წინაშე თანასწორობის უფლების გარანტიაში საქართველოს კონსტიტუცია ასევე ითვალისწინებს, რომ კანონის წინაშე ყველა თანასწორია, მათ შორის, განურჩევლად რასის, კანის ფერის, ეროვნული და ეთნიკური კუთვნილებისა[18].

---

12 იხ. „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია“, მუხლი 14, 1950 წლის 4 ნოემბერი.

13 იქვე.

14 იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება: Timishev v. Russia, 13 დეკემბერი, 2005, § 55.

15 იხ. სახელმძღვანელო დისკრიმინაციის აკრძალვის ევროპული სამართლის შესახებ, ევროპის საბჭო, 2013, ISBN 978-99-410-6037-3, გვ. 110, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800922ad [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

16 აღნიშნული კონვენციის რატიფიცირება საქართველომ 1999 წლის 2 ივნისს მოახდინა.

17 იხ. CERD (გაეროს რასობრივი დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კომიტეტი), ზოგადი რეკომენდაცია N8, კონვენციის 1(1)-ლი და მე-4 მუხლების განმარტებისა და გამოყენების შესახებ, 23 აგვისტო, 1990., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7480&Lang=en&fbclid=IwAR3h0QBBAfpAjT-lRvVCWeqTzr-eviGYiMYSmlS8sgDpEuGK5OQ2g9v7dHk [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

18 იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლი [13/10/2017 რედაქცია].

ზემოხსენებული ნიშნებით დისკრიმინაციის აკრძალვის გარანტიას ეროვნულ დონეზე „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონიც განამტკიცებს, რომელიც დისკრიმინაციის მსხვერპლის უფლებების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებსაც განსაზღვრავს. საგულისხმოა, აგრეთვე, დასაქმების სფეროში დისკრიმინაციის აკრძალვის გარანტია, რომელსაც საქართველოს შრომის კოდექსი უზრუნველყოფს[19].

კანონის წინაშე თანასწორობის უფლება საქართველოს კანონმდებლობით სისხლისსამართლებრივად დაცულ სიკეთესაც წარმოადგენს. შესაბამისად, ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევა, თუკი ეს არსებითად ხელყოფს ადამიანის რომელიმე უფლებას, იწვევს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას[20]. საგულისხმოა, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი „რასობრივ დისკრიმინაციას“ ცალკე დანაშაულის სახედ განსაზღვრავს[21], ხოლო, სისხლის სამართლის კოდექსში 2012 წელს შესული დამატების მიხედვით, შეუწყნარებლობის მოტივი, მათ შორის, რასობრივი ნიშნით, კოდექსით გათვალისწინებული ყველა დანაშაულისთვის პასუხისმგებლობის დამამძიმებელ გარემოებად არის გათვალისწინებული[22].

19 იხ. საქართველოს შრომის კოდექსის მე-2 მუხლი.

20 იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142-ე მუხლი.

21 იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142^1 მუხლი.

22 იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 53^1 მუხლი.

რასობრივი დისკრიმინაციისა და შეუწყნარებლობის შემთხვევები საქართველოში

2018 წელს გამოვლინდა რასობრივი ნიშნით შეუწყნარებლობის რამდენიმე გახმაურებული შემთხვევა, მათ შორის, განსხვავებული ეთნოსისა და ეროვნების ადამიანებზე ფიზიკური ძალადობისა და სიტყვიერი შეურაცხყოფის ფაქტები. 2018 წელს ასევე სავარაუდო რასობრივი შეუწყნარებლობის საფუძველზე მოკლეს უფლებადამცველი, საქართველოს მოქალაქე ვიტალი საფაროვი. ქვევით მიმოხილულია რასობრივი ნიშნით ძალადობისა და დისკრიმინაციის კონკრეტული შემთხვევები.

ვიტალი საფაროვის მკვლელობის საქმე

2018 წლის 30 სექტემბერს, საქართველოს მოქალაქე, 25 წლის ვიტალი საფაროვი მოკლეს. კონფლიქტი თბილისში, თავისუფლების მოედანზე მდებარე ერთ-ერთ ბარში დაიწყო. ვიტალი საფაროვი ცივი იარაღით მიყენებული მრავლობითი ჭრილობებით ადგილზე გარდაიცვალა[23].

სამართალდამცველებმა ვიტალი საფაროვის განზრახ მკვლელობისა და დანაშაულის შეუტყობინებლობის ბრალდებით, 25 და 23 წლის ახალგაზრდები თბილისში დააკავეს[24]. გავრცელებული ინფორმაციით, დაკავებული ორივე პირი ნეონაცისტური დაჯგუფების წევრია[25]. დანაშაულის ადგილის ირგვლივ მომუშავე ადამიანები მიუთითებდნენ, რომ კონფლიქტი ენობრივ და ნაციონალურ საკითხებს უკავშირდებოდა. ასევე გარშემო მყოფი პირების თქმით, ისინი კონფლიქტამდე, თავდამსხმელებს მათი გამორჩეული აგრესიის გამო გაერიდნენ[26].

მკვლელობის საქმეზე შინაგან საქმეთა სამინისტრომ დააკავა ორი პირი, ერთი – განზრახ მკვლელობის, ხოლო მეორე, განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის შეუტყობინებლობის ბრალდებით. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან მიღებული ოფიციალური წერილის მიხედვით, 2018 წლის 30 სექტემბერს, საფაროვის განზრახ მკვლელობის ფაქტზე გამოძიება დაიწყო საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 108-ე მუხლით, შემდგომ კი სხვა მუხლით გადაკვალიფიცირდა.

2019 თებერვლის მდგომარეობით, ერთი დაკავებულის წინააღმდეგ გამოძიება მიმდინარეობს სისხლის სამართლის კოდექსის 109-ე მუხლით (მეორე ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი) – განზრახ მკვლელობა რასობრივი, რელიგიური, ეროვნული ან ეთნიკური შეუწყნარებლობის გამო. მეორე დაკავებულს კი ბრალი წარდგენილი აქვს სსკ-ის 376-ე მუხლით, რაც დანაშაულის შეუტყობინებლობას გულისხმობს. საფაროვის ადვოკატები და არასამთავრობო ორგანიზაციები ითხოვენ, რომ საქმეში არსებული მტკიცებულებების საფუძველზე, საქართველოს პროკურატურამ საფარო-

23 იხ. სტატია ვიტალი საფაროვის მკვლელობის შესახებ, 30.09.2018, https://imedinews.ge/ge/dzalovnebi/79388/tbilisshi-25-tslis-bichi-mokles [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

24 იხ. „სამართალდამცველებმა 25 წლის ვიტალი საფაროვის საქმეზე ორი პირი დააკავეს“, ტელეკომპანია „რუსთავი 2“, 01.10.2018, http://rustavi2.ge/ka/news/114930 [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

25 იხ. სტატია ვიტალი საფაროვის მკვლელობის სავარაუდო ქსენოფობიური მოტივის შესახებ, 11.10.2018, http://www.tabula.ge/ge/story/137970-hridc-da-cdp-vitali-safarovi-savaraudod-qsenofobiur-niadagze-mokles [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

26 იხ. სტატია ვიტალი საფაროვის მკვლელობის სავარაუდო ქსენოფობიური მოტივის შესახებ, 12.10.2018, http://www.tabula.ge/ge/story/138030-tdi-safarovi-savaraudod-qsenofobiur-niadagze-mokles-saqme-unda-gadakvalificirdes [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

ვის განზრახ მკვლელობის საქმე გადააკვალიფიციროს და ორივე ბრალდებულის სისხლისსამართლებრივი დევნა განხორციელდეს ჯგუფურად ჩადენილი დანაშაულისათვის[27].

რასობრივი ნიშნით ძალადობა რუსთავში

2018 წლის 29 ნოემბერს, ქ. რუსთავის ერთ-ერთ სამარშრუტო ტაქსიში, რასობრივი შეუწყნარებლობის მოტივით, კანის ფერის გამო, საქართველოს მოქალაქე თავს დაესხა კამერუნის მოქალაქეს. საქართველოს მოქალაქემ სიტყვიერი და ფიზიკური შეურაცხყოფა მიაყენა მას, თავის არეში რამდენჯერმე დაარტყა ხელი და სამარშრუტო ტაქსიდან ჩასვლის შემდეგ, ქუჩაშიც განაგრძობდა მის სიტყვიერ და ფიზიკურ შეურაცხყოფას.

დაზარალებულმა ინციდენტი საკუთარი მობილური ტელეფონით გადაიღო. მოგვიანებით კადრები მედიითაც გავრცელდა[28].

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქვემო ქართლის პოლიციის დეპარტამენტის ქ. რუსთავის საქალაქო სამმართველომ გამოძიება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 126-ე მუხლის 1-ლი ნაწილით (ძალადობა) დაიწყო[29], ხოლო შემდეგ, საქმე სსსკ-ის 142[1] მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით გადაკვალიფიცირდა[30] (რასობრივი დისკრიმინაცია ჩადენილი სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის საშიში ძალადობით ანდა ასეთი ძალადობის გამოყენების მუქარით). 2018 წლის 7 დეკემბერს, პოლიციამ ერთი პირი დააკავა და მას შესაბამისი ბრალიც წარედგინა.

2019 წლის 31 იანვარს, რუსთავის საქალაქო სასამართლომ რასობრივ დისკრიმინაციაში ბრალდებული პირი დამნაშავედ ცნო და სასჯელად სამი წლის ვადით პირობითი მსჯავრი განუსაზღვრა, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142[1] მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად[31].

სავარაუდო რასობრივი ნიშნით ძალადობა სტუდენტებზე თბილისში

2018 წლის 8 აპრილს, თბილისში მდებარე მუნიციპალურ საფეხბურთო მოედანზე ადგილობრივი მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები უცხოელ შავკანიან სტუდენტებს, მოედნის დატოვების მოთხოვნით, ფიზიკურად გაუსწორდნენ[32].

---

27 იხ. არასამთავრობო პლატფორმის „არა ფობიას!“ განცხადება ვიტალი საფაროვის მკვლელობის კვალიფიკაციის შესახებ, 01.02.2019, http://tdi.ge/ge/statement/ara-pobias-vitali-saparovis-mkvlelobis-jgupurad-chadenil-danashauladkvalipikacias-itxovs [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

28 იხ. „რუსთავში ფერადკანიანი მამაკაცი ცემეს“, 01.12.2018, https://inforustavi.ge/?m=31&news_id=7901&fbclid=IwAR2RT72Vrqz1JLO1sz4uSqkLbgYeWhjN-RAYZfhRZAB7ELzUGXurSakyb5E

29 დაზარალებულის ინტერესებს იცავს TDI.

30 იხ. TDI, რასობრივი დისკრიმინაციის ბრალდებით შსს-მ პირი დააკავა, 08.12.2018, http://tdi.ge/ge/news/643-rasobrivi-diskriminaciis-braldebit-shss-m-piri-daakava [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

31 იხ. TDI, რასობრივ დისკრიმინაციაში ბრალდებული სასამართლომ დამნაშავედ ცნო, 01.02.2019, http://tdi.ge/ge/news/657-rasobriv-diskriminaciashi-braldebuli-sasamartlom-damnashaved-cno

32 იხ. არასამთავრობო პლატფორმის „არა ფობიას!“ განცხადება ინციდენტთან დაკავშირებით, 17.06.2018, http://tdi.ge/ge/news/585-ara-pobias-cevri-organizaciebis-gancxadeba-aprikel-studentebze-tavdasxmis-gamoziebis [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

უცხოელი სტუდენტების თქმით, მოძალადეები იყენებდნენ სიძულვილის ენას, ყურადღებას ამახვილებდნენ მათ კანის ფერსა და წარმოშობაზე. მათივე ინფორმაციით, ერთ-ერთ თავდამსხმელს, სავარაუდოდ, ხელში ცივი იარაღიც ეჭირა. დაპირისპირების შედეგად, მსუბუქი სახის ფიზიკური დაზიანება ორმა უცხოელმა მიიღო.

სტუდენტებს სამედიცინო ექსპერტიზა ინციდენტიდან რამდენიმე დღეში ჩაუტარდათ და ცხადია, იგი ვერ ასახავდა მიყენებული დაზიანებების სრულყოფილ სურათს. მოგვიანებით, გამოძიებამ ვერც ცივი იარაღის გამოყენების ფაქტი დაადგინა.

სტუდენტების გამოკითხვისას, შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამომძიებლები ცდილობდნენ, მათ ჩვენებებში რასისტული ტერმინოლოგია არ აესახათ, რათა თავდასხმის შესაძლო რასობრივ მოტივზე ყურადღება არ გამახვილებულიყო და, სავარაუდოდ, არ გამოკვეთილიყო რასობრივი შეუწყნარებლობის მოტივით დანაშაულის ჩადენის ნიშანი.

ინციდენტის შემდეგ, 2018 წლის 10 აპრილს, ქალაქ თბილისის მერმა კახა კალაძემ თავდამსხმელებსა და დაზარალებულებს იმავე საფეხბურთო მოედანზე ამხანაგური საფეხბურთო მატჩის გამართვა შესთავაზა[33]. თბილისის მერმა განაცხადა, რომ „ჩვენ, ქართველებს არ გვჩვევია ასეთი დამოკიდებულება და მიდგომები. ... ძალიან კარგი იქნება, ის ცუდი, რაც მოხდა, დავიწყებას მივცეთ“.

კალაძემ აგრეთვე აღნიშნა, რომ გარკვეული არასამთავრობო ორგანიზაციები სტუდენტებს აშანტაჟებდნენ, რათა მათ დაგეგმილ ამხანაგურ მატჩში არ მიეღოთ მონაწილეობა[34].

არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, „მერის განცხადება არ ემსახურებოდა სწრაფი, შედეგიანი და ობიექტური გამოძიების ჩატარებას და მართლმსაჯულების აღსრულებას მეორეხარისხოვან მნიშვნელობას ანიჭებდა“[35].

საქმეზე გამოძიება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 126-ე მუხლის 1-ლი ნაწილით[36] წარიმართა. ჩვენების მისაცემად სტუდენტები რამდენჯერმე დაიბარეს პოლიციის განყოფილებაში. მოგვიანებით, რამდენიმე მათგანმა ჩვენებაში დამატებით დააფიქსირა, რომ ინციდენტში მონაწილე საქართველოს მოქალაქეებისადმი პრეტენზიები აღარ გააჩნდათ და გამოძიების შეწყვეტა სურდათ.

2018 წლის 30 ივლისს, პროკურატურამ დაზარალებულად ცნო ორი ნიგერიელი სტუდენტი, რომლებმაც ინციდენტის დროს ფიზიკური დაზიანებები მიიღეს. ინციდენტში მონაწილე თავდამსხმელებიდან ერთ-ერთმა საქართველოს მოქალაქემ კი დაადასტურა, რომ სტუდენტებს ფიზიკური შეურაცხყოფა უშუალოდ მან მიაყენა.

---

33 იხ. სტატია: „ნიგერიელი სტუდენტების ადვოკატი ეხმაურება „ამხანაგური მატჩის“ ინიციატივას“, 10.04.2018, https://www.radiotavisupleba.ge/a/29156267.html [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

34 იხ. თბილისის მერის კახა კალაძის განცხადება, 14.04.2018, https://bit.ly/2Bivr22 [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

35 იხ. TDI-ს განცხადება თბილისის მერის განცხადებების თაობაზე, 14.04.2018, http://tdi.ge/ge/statement/tdi-kaxa-kalazis-iniciativasa-da-gancxadebebs-exmaureba [ბოლო ნახვა: 04.02.2019] და პლატფორმის „არა ფობიას!“ განცხადება, http://tdi.ge/ge/news/585-ara-pobias-cevri-organizaciebis-gancxadeba-aprikel-studentebze-tavdasxmis-gamoziebis

36 ცემა ან სხვაგვარი ძალადობა, რამაც დაზარალებულის ფიზიკური ტკივილი გამოიწვია, მაგრამ არ მოჰყოლია სისხლის სამართლის კოდექსის 120-ე მუხლით გათვალისწინებული შედეგი.

დაზარალებულად ცნობილ ნიგერიელ სტუდენტებთან პროკურატურამ შემდგომში კონსულტაცია გაიარა და შესთავაზა, რომ ფიზიკური შეურაცხყოფის ჩამდენი პირის მიმართ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული განრიდების მექანიზმი გამოეყენებინათ, რაც სისხლისსამართლებრივი დევნის შეწყვეტას გულისხმობდა. ამ შემთხვევაში, განრიდების სუბიექტმა საქართველოს მოქალაქემ, რომელმაც შავკანიანი სტუდენტების ცემის ფაქტი აღიარა, სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ 500 ლარი გადაიხადა და გამოძიება შეწყდა[37]. აღნიშნული გამოძიების ფარგლებში, სტუდენტებზე თავდასხმაში სხვა პირების ბრალეულობა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ არ გამოკვეთილა.

საგულისხმოა, რომ განრიდება, სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით, არ იწვევს ნასამართლობის წარმოშობას. გამოძიების საქმის მასალების მიხედვით, შავკანიანი სტუდენტების მიმართ ჩადენილ დანაშაულებრივ ქმედებაში რასობრივი მოტივი არ დადასტურდა და, შესაბამისად, რასობრივი შეუწყნარებლობის ნიშანი არ გამოკვეთილა. გამოძიებამ ასევე ვერ დაადგინა, ეჭირა თუ არა ერთ-ერთ თავდამსხმელს ცივი იარაღი.

საბოლოოდ, სისხლის სამართლის საქმე ორ ნაწილად გაიყო და გაგრძელდა მხოლოდ იმ ნაწილში, სადაც ინციდენტის მონაწილე საქართველოს მოქალაქე ერთ-ერთი შავკანიანი პირის მხრიდან ფიზიკურ შეურაცხყოფაზე მიუთითებს. 2019 წლის თებერვლის მდგომარეობით, გამოძიებას მისი ვინაობა არ დაუდგენია.

„საქართველოს დარაჯის“ მიერ უცხოელების შევიწროება მარჯანიშვილის მოედანზე

2018 წლის აგვისტოში სოციალურ ქსელში, ფეისბუკსა და Youtube-ზე, თბილისში საქართველოს მოქალაქეების მიერ უცხოელების შევიწროების ამსახველი ვიდეოკადრები გავრცელდა.

მარჯანიშვილის მოედანზე ქართველები უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს აჩერებდნენ, „არალეგალებისგან ქვეყნის დაცვის“ მოტივით საბუთების ჩვენებას სთხოვდნენ[38], სხვადასხვა შენობასთან ქსენოფობიური შინაარსის ვიდეოებს იღებდნენ და საკუთარ თავს „საქართველოს დარაჯებად“ მოიხსენიებდნენ[39].

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან მიღებული ოფიციალური წერილის მიხედვით[40], გამოძიება უკანონო ფორმირების შექმნის ფაქტზე დაიწყო (სისხლის სამართლის კოდექსის 223-ე მუხლის 1-ლი ნაწილით[41]). სისხლის სამართლის საქმეზე ჩატარდა სხვადასხვა საგამოძიებო მოქმედება და 2018 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, შემაჯამებელი გადაწყვეტილება არ მიღებულა.

37 დიდუბე-ჩუღურეთის რაიონული პროკურატურის წერილი N13/04-74522, 01/10/2018.

38 იხ. სტატია „როგორ ავიწროებს „საქართველოს დარაჯი“ უცხოელებს აღმაშენებლის გამზირზე, 13.09.2018, http://www.tabula.ge/ge/story/136822-rogor-avitsroebs-saqartvelos-daraji-ucxoelebs-aghmasheneblis-gamzirze [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

39 იხ. სტატია „საქართველოს დარაჯი“ უცხოელების წინააღმდეგ“, 13.09.2018, http://netgazeti.ge/news/304123/ [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

40 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი NMIA 2 18 02560285, 19.10.2018.

41 უკანონო ფორმირების შექმნა, ხელმძღვანელობა, ასეთ ფორმირებაში გაწევრება, მონაწილეობა ან/და უკანონო ფორმირების სასარგებლოდ სხვა საქმიანობის განხორციელება.

ფიზიკური ძალადობა ნიგერიის მოქალაქეზე

2016 წლის 17 ოქტომბერს, თბილისის ერთ-ერთ მაღაზიაში საქართველოს ორმა მოქალაქემ ნიგერიის მოქალაქეს რასობრივი ნიშნით სიტყვიერი შეურაცხყოფა მიაყენა[42]. მათ მაღაზიის მენეჯერს მოსთხოვეს, „ზანგი“ მათზე წინ არ გაეტარებინა. მენეჯერმა ნიგერიის მოქალაქე გაატარა რიგში და გაარიდა კონფლიქტს. ქართველები მას უკან დაედევნენ, მიწაზე წააქციეს და ფეხებით სცემეს. ერთ-ერთმა თავდამსხმელმა კი სახეში აგური ჩაარტყა. ქართველები ნიგერიის მოქალაქეს ცემის დროსაც „ზანგს“ ეძახდნენ და ქვეყნის დატოვებისკენ მოუწოდებდნენ.

საქართველოს მოქალაქეებს ბრალი წარედგინათ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142[1] მუხლის მე-3 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დანაშაულისთვის (რასობრივი დისკრიმინაცია). იმის გათვალისწინებით, რომ ბრალდებულებმა ჩადენილი დანაშაული აღიარეს, 2016 წლის 9 ნოემბერს პროკურატურასა და მათ შორის საპროცესო შეთანხმებები დაიდო.

დამნაშავედ ცნობილ ორივე პირს, სასამართლომ საქართველოს სსკ-ის 55-ე მუხლის საფუძველზე, ძირითადი სასჯელის სახედ და ზომად სამი წლის ვადით თავისუფლების აღკვეთა განუსაზღვრა, რაც საქართველოს სსკ-ის 63-ე და 64-ე მუხლების საფუძველზე ჩაეთვალათ პირობითად, იმავე გამოსაცდელი ვადით. სასამართლომ ორივე პირი დამნაშავედ ცნო და მათ სასჯელად 3 წლის ვადით პირობითი მსჯავრი განესაზღვრათ.

ულტრანაციონალისტური მოძრაობების მარში მარჯანიშვილის გამზირზე

2016 წელი ულტრანაციონალისტური და ნეოფაშისტური ჯგუფების აქტივობით გამოირჩეოდა. მოძრაობების – „ქართული ძალა“, „ბერგმანი“, „დინამო ულტრა“, „ედელვაისი“ – წევრებმა, 27 სექტემბერს, რუსთაველისა და აღმაშენებლის გამზირებზე მსვლელობა გამართეს.

დემონსტრაციის მონაწილეები დისკრიმინაციული და ქსენოფობიური განცხადებებით გამოირჩეოდნენ (მათ შორის, „საქართველო ქართველებისთვის“) და უცხოელებს ქვეყნის დატოვებისკენ მოუწოდებდნენ.

აღმაშენებლის გამზირზე საპროტესტო მარშის მონაწილეებმა რამდენიმე თურქული რესტორნის ფასადი დააზიანეს, რესტორანში კი, სადაც ხალხი იმყოფებოდა, პიროტექნიკის ცეცხლმოკიდებული საშუალებები შეაგდეს.

კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების მიუხედავად, ადგილზე მობილიზებულ პოლიციას აღნიშნულ ფაქტებზე რეაგირება არ მოუხდენია. რესტორანი, სადაც მსვლელობის მონაწილეებმა პიროტექნიკა შეაგდეს, პოლიციამ, ფაქტობრივად, დაუცველი დატოვა.

მსვლელობის მონაწილეები მარჯანიშვილის მეტროს მოპირდაპირე მხარეს შეჩერდნენ. პოლიციის თანამშრომლებმა მათ დამშვიდებისაკენ მოუწოდეს. სწორედ ამის შემდეგ დაიწყო პოლიციასა და მსვლელობის მონაწილეებს შორის ფიზიკური დაპირისპირება[43].

---

42 თბილისის საქალაქო სასამართლოსგან გამოთხოვილი საქმე, 2016 წლის 16 ნოემბრის განაჩენი, თბილისის საქალაქო სასამართლო, მოსამართლე ეკატერინე გაბრიჩიძე (TDI-ს მიერ გამოთხოვილია დაშტრიხული სახით).

43 იხ. სტატია „პოლიციამ ნაციონალისტური ჯგუფების მსვლელობის მონაწილეები დააკავა“, 27.09.2018, http://netgazeti.ge/news/143740/ [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

შსს-ს წარმომადგენლებმა მსვლელობის 12 მონაწილე, მათ შორის, 7 არასრულწლოვანი დააკავეს[44]. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, დაკავებულებს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული ხულიგნობის ბრალდება წაუყენეს[45].

საქართველოს პროკურატურიდან გამოთხოვილი ოფიციალური ინფორმაციის მიხედვით[46], 2016 წლის 29 სექტემბერს, ბრალდებულის სახით, პასუხისგებაში მიეცა თორმეტი პირი (მათ შორის, შვიდი არასრულწლოვანი). მათ ბრალი რასობრივი დისკრიმინაციისა და ხულიგნობისთვის წარედგინათ[47], აქედან, ხუთი პირის მიმართ აღკვეთის ღონისძიების სახით გამოიყენეს გირაო, 10 000 ლარის ოდენობით, ხოლო შვიდი არასრულწლოვანი მეთვალყურეობას დაექვემდებარა.

2016 წლის 20 დეკემბერს, სისხლის სამართლის საქმე არსებითად განსახილველად თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაეცა, საიდანაც არასრულწლოვნების საქმე ცალკე წარმოებად გამოიყო. სასამართლოში საქმის განხილვა შესაბამისად გაგრძელდა.

2018 წლის 12 თებერვალს, ბრალდების მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე, ერთი პირის მიმართ აღკვეთის ღონისძიება – გირაო – პატიმრობით შეიცვალა, რადგან ბრალდებული სასამართლოში გამოცხადებას თავს არიდებდა და მასზე ძებნა გამოცხადდა.

„ბერგმანის“ წევრების მიერ რასისტული მოტივით ძალადობა

2015 წლის 9 სექტემბერს, თბილისში, რუსთაველის გამზირზე, დაჯგუფება „ბერგმანის“ წევრებმა მათთვის უცნობ საქართველოს სხვა მოქალაქესა და მის თანმხლებ ნიგერიის ორ მოქალაქეს სიტყვიერი და ფიზიკური შეურაცხყოფა მიაყენეს და შემთხვევის ადგილიდან მიიმალნენ.

ამავე წლის 21 სექტემბერს, „Georgian ultras“ ფეისბუკის გვერდზე გამოქვეყნდა ვიდეო, რომელშიც „ბერგმანის“ წევრების ძალადობრივი თავდასხმაა ასახული[48].

ნიგერიის მოქალაქეების მიმართ განხორციელებულ სავარაუდო რასობრივი დისკრიმინაციის ფაქტზე გამოძიება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142[1] მუხლის მე-3 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით დაიწყო (რასობრივი დისკრიმინაცია ჩადენილი პირთა ჯგუფის მიერ)[49].

საქართველოს პროკურატურიდან გამოთხოვილი ოფიციალური ინფორმაციის მიხედვით[50], 2015 წლის 19 სექტემბერს, რუსთაველის გამზირზე, ნიგერიის მოქალაქეების მიმართ სიტყვიერი და ფიზი-

---

44 იხ. სტატია ქართული ძალის“ წევრებს რასობრივი დისკრიმინაციის ბრალდება აქვთ წაყენებული“, 30.09.2018, http://police.ge/ge/shss-m-khulignobis-braldebit-11-piri-daakava/10030 http://liberali.ge/news/view/24891/qartuli-dzalis-tsevrebs-rasobrivi-diskriminatsiis-braldeba-aqvt-tsayenebuli [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

45 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 239-ე მუხლის მე-2 და მე-3 ნაწილები (ხულიგნობა).

46 საქართველოს პროკურატურის წერილი N13/68380, 07/09/2018.

47 სსკ-ის 142[1] მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით, ამავე მუხლის მესამე ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით (რასობრივი დისკრიმინაცია); საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 239-ე მუხლი (ხულიგნობა).

48 იხ. „ფაშისტური დაჯგუფება „ბერგმანი“ არაქართველ ადამიანებს თავს ესხმის“, 21.09.2015, https://www.youtube.com/watch?v=ti2g2ACP4TE

49 იხ. სტატია „სასამართლომ რასობრივი დისკრიმინაციის გამო ორ ადამიანს ოთხ-ოთხი წლით პატიმრობა მიუსაჯა“, 31.01.2018, http://www.tabula.ge/ge/story/129183-sasamartlom-rasobrivi-diskriminaciis-gamo-2-adamians-4-4-tslit-patimroba-miusaja [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

50 საქართველოს პროკურატურის წერილი N13/68380, 07/09/2018.

კური შეურაცხყოფის ფაქტზე, 2015 წლის 27 სექტემბერს, ბრალდებულის სახით, პასუხისგებაში სამი პირი მიეცა (მათ შორის, ერთი არასრულწლოვანი) საქართველოს სსკ-ის 142[1] მუხლის მესამე ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული დანაშაულისთვის (რასობრივი დისკრიმინაცია ჩადენილი პირთა ჯგუფის მიერ). ამათგან ორს, აღკვეთის ღონისძიების სახით, პატიმრობა შეეფარდა, ხოლო არასრულწლოვანს 2000 ლარის ოდენობით გირაოს გადახდა დაეკისრა.

2018 წლის 20 აპრილს, ორი პირის მიმართ გამამტყუნებელი განაჩენი დადგა, ხოლო არასრულწლოვნის მიმართ, პროკურორის გადაწყვეტილებით, სისხლისსამართლებრივი დევნა შეწყდა[51]. პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ვერ დადგინდა დანაშაულებრივ ქმედებაში მონაწილე კიდევ ერთი პირის ვინაობა, ამიტომ ცალკე წარმოებად გამოიყო სისხლის სამართლის საქმე გამოძიებით დაუდგენელი პირების მიმართ[52], რომელზეც, პროკურატურის ინფორმაციით, გამოძიება გრძელდება[53].

დიდი ბრიტანეთის მოქალაქეზე რასისტული მოტივით ძალადობა

საქართველოში მცხოვრები ბრიტანეთის მოქალაქე კანის ფერის გამო რამდენჯერმე გახდა რასისტული თავდასხმის მსხვერპლი. პირველად, 2014 წლის 18 ივნისს, თბილისის სუპერმარკეტ „სმარტში“ მას კანის ფერის გამო სიტყვიერი შეურაცხყოფა მიაყენეს. მსხვერპლის განცხადებით, მიუხედავად იმისა, რომ დაწესებულების დაცვის თანამშრომლები ადგილზე იმყოფებოდნენ, მომხდარზე მათ არავითარი რეაგირება არ მოუხდენიათ.

მეორედ, ამავე წლის 28 ივნისს, მეტროსადგურ „მარჯანიშვილთან“ რესტორან McDonalds-ში, უცხოელ მამაკაცს კანის ფერის გამო ცემით დაემუქრნენ. ამ ინციდენტების შესახებ ინფორმაცია ფეისბუკსა და მედიაში გავრცელდა. შემთხვევის ადგილზე დაცვის პოლიცია მივიდა, თუმცა მათ მსხვერპლისადმი დისკრიმინაციული დამოკიდებულება გამოავლინეს და კითხვებს უსვამდნენ ეროვნებასა და წარმოშობასთან დაკავშირებით, რასაც სამართალდაცვითი მიზნებისთვის არავითარი მნიშვნელობა არ ჰქონდა.

არცერთ შემთხვევაში მსხვერპლს სამართალდამცავი ორგანოსთვის არ მიუმართავს. შსს-ს წარმომადგენლების განცხადებით, პოლიციაში აღნიშნული ფაქტების შესახებ შეტყობინება არ შესულა[54]. თუმცა, ორივე ინციდენტი მედიამ გააშუქა. ასევე, 2014 წლის 14 ივლისს TDI-მ განცხადება გაავრცელა და სამართალდამცავებს რასობრივი დისკრიმინაციის მოტივით ჩადენილ საეარაუდო სამართალდარღვევებზე დროული და მკაცრი რეაგირებისკენ მოუწოდა[55]. შესაბამისად, სამართალდამცავი ორგანოები ვალდებული იყვნენ, სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, დაინტერესებულიყვნენ რასობრივი დისკრიმინაციის შესაძლო დანაშაულის ფაქტით და დაეწყოთ შესაბამისი გამოძიება[56].

---

51 არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის 38-ე მუხლის მეორე ნაწილის (განრიდება), სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლის მე-6 ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტის (პროკურორის უფლებამოსილებები) და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტის საფუძველზე.

52 საქართველოს სსსკ-ის 110-ე მუხლის გამოყენებით (სისხლის სამართლის საქმის გამოყოფა).

53 საქართველოს პროკურატურის წერილი N13/68380, 07/09/2018.

54 იხ. სტატია „აარონ ჩარლზი მის მიმართ განხორციელებულ დისკრიმინაციაზე საუბრობს“, 30.06.2014, http://www.tabula.ge/ge/story/85185-aaron-charlzi-mis-mimart-ganxorcielebul-diskriminaciaze-saubrobs [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

55 იხ. TDI-ს განცხადება რასობრივი შეუწყნარებლობის ფაქტის შესახებ, 01.07.2014, http://tdi.ge/ge/statement/tdi-rasobrivi-sheucqnareblobis-paktis-shesaxeb

56 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 101-ე მუხლი: „გამოძიების დაწყების საფუძველია დანაშაულის შესახებ ინფორმაცია, რომელიც გამომძიებელს ან პროკურორს მიაწოდეს, გამოვლინდა სისხლის სამართლის პროცესის დროს ან გამოქვეყნდა მასმედიაში“.

საქართველოს პროკურატურიდან გამოთხოვილი ოფიციალური ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნულ ფაქტებთან დაკავშირებით გამოძიება არ მიმდინარეობს, რადგან „პროკურატურის ორგანოებში ამ ფაქტებზე ინფორმაცია არ ყოფილა წარდგენილი“[57].

მოსწავლის მიმართ სავარაუდო დისკრიმინაცია საჯარო სკოლაში

2015 წელს, თბილისის 130-ე საჯარო სკოლაში, მოსწავლის მიმართ სავარაუდო რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაცია განხორციელდა[58].

დისკრიმინაციის სავარაუდო მსხვერპლი, შავკანიანი მოსწავლე, თანაკლასელებისა და სკოლის სხვა მოსწავლეების მხრიდან რასობრივი ნიშნით შევიწროების სამიზნე ხშირად ხდებოდა.

ერთ-ერთი ინციდენტის დროს, თანაკლასელმა მას „ზანგი“ უწოდა და მიმართა სიტყვებით: „წადი შენს აფრიკაში, შენი ადგილი ცივილიზაციაში არ არის“. აღნიშნულ კონფლიქტს შეესწრო ერთ-ერთი მასწავლებელი, თუმცა მან, ინციდენტის მოგვარების ნაცვლად, ორივე მოსწავლე კლასიდან გააძევა.

სკოლის ადმინისტრაციასა და მასწავლებლებს სავარაუდო რასისტული შევიწროების ფაქტზე არავითარი რეაგირება არ მოუხდენიათ. ინციდენტის მსხვერპლი კი იძულებული გახდა, სკოლა შეეცვალა.

2016 წლის 8 თებერვალს, კანონიერი წარმომადგენლის მეშვეობით, ინციდენტის მსხვერპლმა სასამართლოსაც მიმართა რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაციის გამო, სასარჩელო მოთხოვნებით – დისკრიმინაციული ქმედების აღმოფხვრა და მორალური ზიანის ანაზღაურება.

მოსარჩელის აზრით, მის მიმართ რასობრივი ნიშნით, კანის ფერის გამო, დისკრიმინაცია განხორციელდა. სარჩელში მითითებულია, რომ არასრულწლოვნისთვის განსაკუთრებით მტკივნეულია დისკრიმინაციულ გარემოში ცხოვრება[59].

თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 20 დეკემბრის გადაწყვეტილებით, სავარაუდო მსხვერპლის სასარჩელო მოთხოვნები რასობრივი ნიშნით შევიწროების თაობაზე არ დაკმაყოფილდა.

მსხვერპლმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გაასაჩივრა. სააპელაციო პალატამ გააუქმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება. 2018 წლის 14 ივნისის ახალი გადაწყვეტილებით, სასამართლომ დისკრიმინაციასთან დაკავშირებული სასარჩელო მოთხოვნები დააკმაყოფილა, დისკრიმინაციის ფაქტი დადასტურებულად მიიჩნია და მოპასუხეს მორალური ზიანის ანაზღაურება დააკისრა.

57 საქართველოს პროკურატურის წერილი N13/68380, 07/09/2018.

58 საქმეს აწარმოებდა არასამთავრობო ორგანიზაცია „საფარი“.

59 იხ. „კოალიცია თანასწორობისთვის საქმიანობის ანგარიში 2016-2017“ http://www.osgf.ge/files/2018/Publications/CE_report_geo.pdf [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

რასობრივი ნიშნით ჩადენილი დანაშაულების სტატისტიკური მონაცემები

რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაციასა და დანაშაულზე სახელმწიფოს მხრიდან რეაგირების შესწავლის მიზნით, ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტმა შესაბამისი უწყებებიდან საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა.

მიღებული ინფორმაცია ასახავს, რასობრივი ნიშნით ჩადენილ რამდენ დანაშაულზე აწარმოა გამოძიება სახელმწიფოს შესაბამისმა უწყებამ და რამდენი პირის მიმართ განხორციელდა სისხლისსამართლებრივი დევნა 2014-2018 წლებში. ასევე, რასობრივი შეუწყნარებლობით მოტივირებული დანაშაულის რამდენი საქმე განიხილეს სასამართლოებმა.

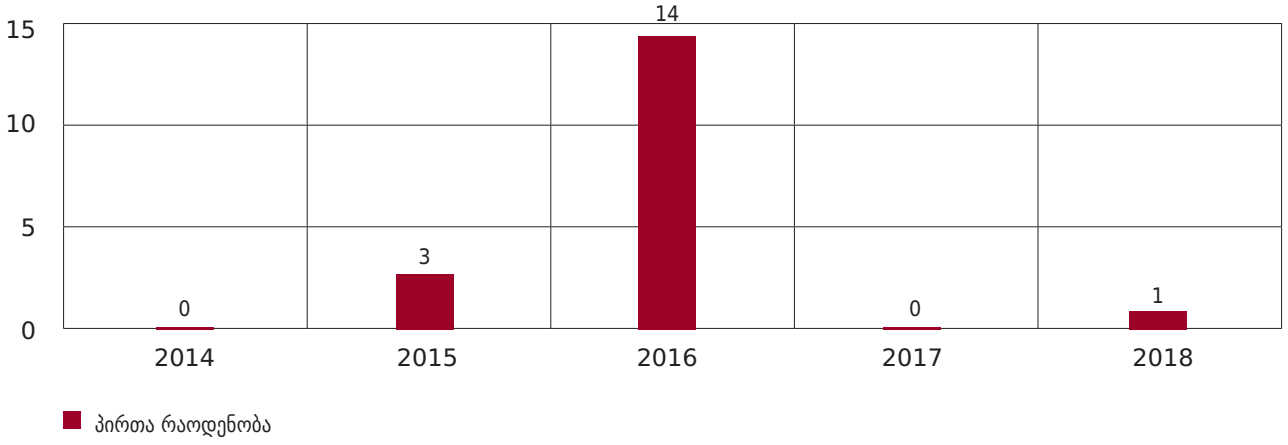
პროკურატურა

საქართველოს პროკურატურის ინფორმაციით[60], 2014-2018 წლებში, რასობრივი დისკრიმინაციისათვის 18 პირის მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა.

სისხლის სამართლის კოდექსის 142-ე მუხლი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევისათვის, მათ შორის, მოქალაქეობის ან/და წარმოშობის ნიშნით. პროკურატურის ინფორმაციით, აღნიშნულ წლებში, სსკ-ის 142-ე მუხლით გათვალისწინებულ დანაშაულზე რასობრივი ნიშნით სისხლისსამართლებრივი დევნა საერთოდ არ დაწყებულა.

სისხლის სამართლის კოდექსის 142[1] მუხლი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას რასობრივი დისკრიმინაციისათვის[61]. 2014-2018 წლებში, აღნიშნული მუხლით სისხლისსამართლებრივი დევნა 18 პირის მიმართ დაიწყო.

დიაგრამა#1. სსსკ-ის 142[1] მუხლის საფუძველზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების სტატისტიკა



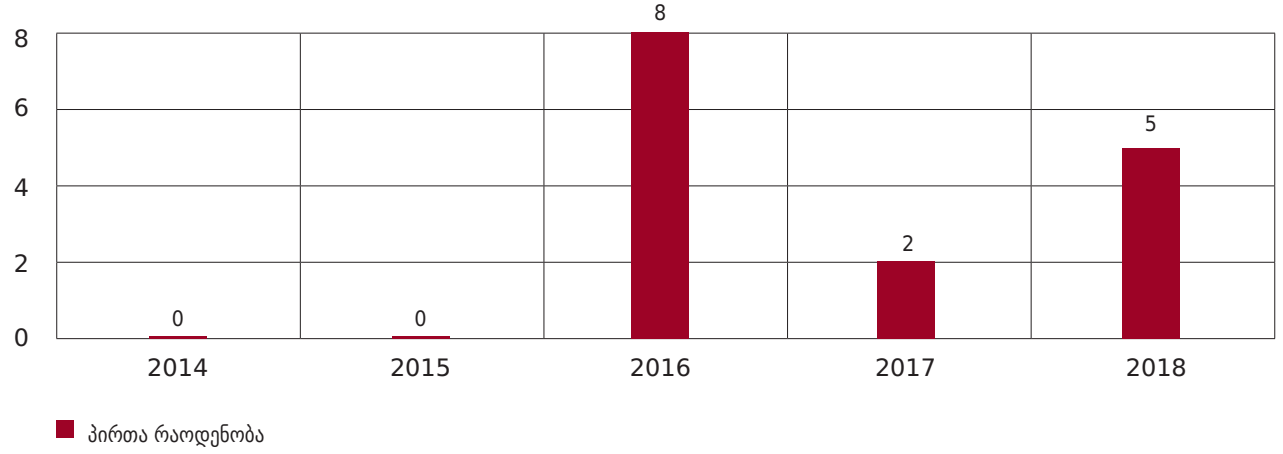
60 საქართველოს პროკურატურის წერილი N13/65109, 23/08/2018 და წერილი N13/9215, 08/02/2019.

61 „რასობრივი დისკრიმინაცია, ესე იგი ქმედება, ჩადენილი ეროვნული ან რასობრივი მტრობის ან განხეთქილების ჩამოგდების, ეროვნული პატივისა და ღირსების დამცირების მიზნით, აგრეთვე რასის, კანის ფერის, ეროვნული ან ეთნიკური კუთვნილების ნიშნით ადამიანის უფლებების პირდაპირი ან არაპირდაპირი შეზღუდვა ანდა იმავე ნიშნით ადამიანისათვის უპირატესობის მინიჭება, რამაც არსებითად ხელყო მისი უფლება“.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 53[1] მუხლი[62] პასუხისმგებლობის დამამძიმებელ გარემოებად განიხილავს დანაშაულის დისკრიმინაციული/შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენას. მართალია, განაჩენის გამოტანისას ბრალდებულისთვის სასჯელის შეფარდება სასამართლოს პრერეროგატივაა, თუმცა, აღნიშნულ მუხლზე დაყრდნობით დანაშაულის ჩადენის მოტივის გამოკვეთის შესაძლებლობა საგამოძიებო ორგანოებს აქვთ. უნდა აღნიშნოს, რომ ზოგადად გამოძიების ეტაპზე და შემდგომ, სასამართლოების მიერ სასჯელის შეფარდებისას, ამ მუხლის გამოყენების სტატისტიკა ძალიან დაბალია.

2014-2018 წლებში, დანაშაულებისთვის, რომლებიც შეეხებოდა ეროვნული, ეთნიკური და/ან რასობრივი ნიშნით შეუწყნარებლობას, პროკურატურის ინფორმაციით, 53[1] მუხლის, როგორც დანაშაულის დამამძიმებელი გარემოების საფუძველზე, წარმოება მიმდინარეობდა 15 საქმეზე. აქედან, 2018 წელს რასის/კანის ფერის ნიშნით 1, ხოლო ეროვნული/ეთნიკური ნიშნით 4 საქმეზე.

დიაგრამა#2. საქართველოს პროკურატურის მიერ სსსკ-ის 53[1] მუხლის გამოყენების სტატისტიკა



სასამართლო

დაბალია სასამართლოებში რასობრივი შეუწყნარებლობით მოტივირებული დანაშაულების განხილვის სტატისტიკაც, რაც ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ გამოძიება საერთოდ არ იწყება, წყდება ან, დაწყების შემთხვევაში, წარიმართება სისხლის სამართლის კოდექსის იმ მუხლებით, რომელშიც რასობრივი შეუწყნარებლობის მოტივით დანაშაულის ჩადენა არ ჩანს. ასევე, ხშირად, უცხოელები თავს არიდებენ მათ მიმართ განხორციელებულ სამართალდარღვევებზე პოლიციისათვის მიმართვას, რაც განპირობებულია უნდობლობით, შიშით, სამართლებრივი მექანიზმების არცოდნით და ზოგ შემთხვევაში ენობრივი ბარიერითაც.

როგორც საქართველოს უზენაესი სასამართლოდან მიღებულ ოფიციალურ წერილშია[63] აღნიშნული, 2014 წლის 1-ლი იანვრიდან 2018 წლის 1-ლ ივლისამდე პერიოდში:

62 „დანაშაულის ჩადენა რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერის, გენდერული იდენტობის, ასაკის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების, შეზღუდული შესაძლებლობის, მოქალაქეობის, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური კუთვნილების, წარმოშობის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან დისკრიმინაციის შემცველი სხვა ნიშნით შეუწყნარებლობის მოტივით არის პასუხისმგებლობის დამამძიმებელი გარემოება ამ კოდექსით გათვალისწინებული ყველა შესაბამისი დანაშაულისათვის“ (სასჯელის დამამძიმებელი გარემოებები).

63 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წერილი №-405-18, 10.08.18

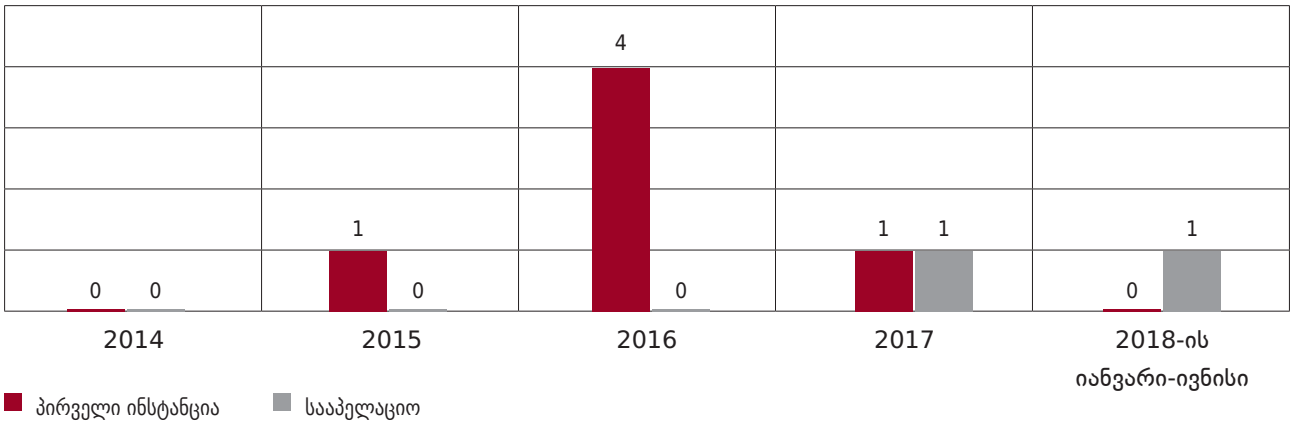
საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142[1] მუხლის (რასობრივი დისკრიმინაცია) საფუძველზე, **პირველი ინსტანციის სასამართლოებში,** განსახილველად სულ 6 საქმე შევიდა (2015 წელს – 1 საქმე, 2016 წელს – 4, 2017 წელს – 1).

სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოებში, განსახილველად სულ 2 საქმე შევიდა (2017 წელს – 1, 2018 წლის პირველ 6 თვეში – 1 საქმე).

საკასაციო ინსტანციის სასამართლოში, ზემოაღნიშნულ პერიოდში არცერთი სისხლის სამართლის საქმე არ შესულა, მითითებული მუხლებით გათვალისწინებულ დანაშაულებზე.

რაც შეეხება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 142-ე მუხლითა და 53[1] მუხლით (როგორც დამამძიმებელი გარემოება) გათვალისწინებულ დანაშაულებს, საქალაქო, სააპელაციო და საკასაციო სასამართლო ინსტანციებში განსახილველად ზემოაღნიშნულ პერიოდზე არცერთი საქმე არ შესულა.

დიაგრამა#3. 142[1] მუხლის (რასობრივი დისკრიმინაცია) საფუძველზე
განხილული საქმეების რაოდენობა



უცხოელების მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა საბანკო მომსახურების სფეროში

რასობრივი ნიშნით დისკრიმინაციული მოპყრობის პრაქტიკა არა მხოლოდ სახელმწიფო უწყებების მხრიდან, არამედ კერძო, მათ შორის, საბანკო მომსახურების სფეროშიც ვლინდება.

2016 წლის აპრილში, ნიგერიის მოქალაქემ მის მიმართ განხორციელებულ სავარაუდო დისკრიმინაციასთან დაკავშირებით TDI-ს მიმართა. სტუდენტის თქმით, სს „საქართველოს ბანკი“ საქართველოში მცხოვრებ ნიგერიის მოქალაქეებს საბანკო და სამგზავრო ბარათებით სარგებლობის უფლებას უზღუდავდა. ამის გამო, ნიგერიის მოქალაქეები ვერ განკარგავდნენ საკუთარ ფულად სახსრებს საბანკო ანგარიშის მეშვეობით, ექმნებოდათ გადაადგილების პრობლემა და ეზღუდებოდათ კანონით გარანტირებული სხვა უფლებები.

აღსანიშნავია, რომ სს „საქართველოს ბანკი“ ექსკლუზიურად გასცემს ბარათს, რომლის გამოყენება შესაძლებელია როგორც სამგზავრო დანიშნულებით, ასევე საბანკო მომსახურების მისაღებად. ამასთან, ამ ბარათის საშუალებით სტუდენტები მათთვის სახელმწიფოს მიერ დაწესებული სამგზავრო შეღავათებით სარგებლობენ. არცერთი სხვა ადმინისტრაციული ორგანო თუ კერძო სამართლის სუბიექტი ამგვარ ბარათს არ გასცემს.

თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების თანახმად, სტუდენტები, რომლებსაც არ აქვთ საბანკო ანგარიში და მასზე მიბმული „სტუდენტური ბარათი“, კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეღავათებით ვერ ისარგებლებენ.

საბანკო ანგარიშის გახსნა სს „საქართველოს ბანკში“ ნიგერიის მოქალაქემ 2016 წლის თებერვალში რამდენჯერმე სცადა, თუმცა, ბანკმა მას მომსახურების გაწევისთვის მოსთხოვა რეკომენდაციის წარმოდგენა აშშ-ის, ავსტრალიის, კანადის ან/და ევროკავშირის საბანკო დაწესებულებიდან. ამ მოთხოვნას ნიგერიის მოქალაქე ვერ დააკმაყოფილებდა, რადგან მას არავითარი კავშირი არ ჰქონია ჩამოთვლილი ქვეყნების კომერციულ ბანკებთან.

დისკრიმინაციული მოპყრობის სავარაუდო მსხვერპლის საქმის შესწავლა TDI-მ მისი მომართვისთანავე დაიწყო. ამავე საკითხზე, 2016 წლის 8 აპრილს, TDI-მ წერილობით მიმართა საქართველოს სახალხო დამცველსა და საქართველოს ეროვნულ ბანკს და საქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების შესახებ ინფორმაცია მიაწოდა.

საქართველოს ეროვნული ბანკის ცნობით, TDI-სთან კომუნიკაციის შემდეგ, მათ „საქართველოს ბანკს“ მისცეს რეკომენდაცია სავარაუდო დისკრიმინაციული მიდგომის აღმოფხვრისა და პრობლემის სისტემურად მოგვარების შესახებ.

აღნიშნულ ფაქტზე TDI-ს რეაგირების შემდეგ, 2016 წლის მაისში „საქართველოს ბანკი“ დაუკავშირდა TDI-ს და აცნობა, რომ ნიგერიის მოქალაქეს უკვე შეეძლო ანგარიშის გახსნა და სტუდენტური სამგზავრო ბარათის აღება.

2016 წლის 5 მაისს, TDI-მ „საქართველოს ბანკს“ ოფიციალურად მიმართა და უთანასწორო მოპყრობის საფუძვლების განმარტება და შემდგომში, ბანკის მიერ აღნიშნული პრობლემის პრევენციისა და სისტემურად მოგვარებისთვის საჭირო ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება ითხოვა.

2016 წლის 18 მაისის წერილით, „საქართველოს ბანკმა“ TDI-ს აცნობა, რომ „ნიგერიის მოქალაქეები მაღალი რისკის კლიენტებად განიხილებიან [...] საქართველოში იყო შემთხვევები, როდესაც ნიგერიელი ფიზიკური პირები დაკავებულები იყვნენ ნარკოტიკული საშუალებების საქართველოში უკანონოდ შემოტანისა და გასაღების ბრალდებით“. აქედან გამომდინარე, ანგარიშის გახსნისას, ბანკი სავალდებულო კრიტერიუმად აწესებს რეკომენდაციების წარდგენას აშშ-ში, ევროპაში, კანადაში ან ავსტრალიაში რეგისტრირებული კომერციული ბანკებიდან.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს ბანკის მოთხოვნა, რომლითაც ის საბანკო ანგარიშის გახსნისათვის სავალდებულო კრიტერიუმად უცხოური ქვეყნების კომერციული ბანკებიდან რეკომენდაციების წარდგენას განსაზღვრავს, პირდაპირ არის დაკავშირებული სავარაუდო დისკრიმინაციულ მოტივსა და ნიგერიის მოქალაქეების ეროვნულ/მოქალაქეობრივ კუთვნილებასთან.

დაუშვებელია, ერთი კონკრეტული პირის მიერ ჩადენილმა სავარაუდო დანაშაულებრივმა ქმედებამ ყველა იმ პირს შეუზღუდოს გარკვეული უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობა, რომლებიც იმავე ეროვნულ თუ ეთნიკურ ჯგუფს წარმოადგენენ. მოცემულ შემთხვევაში, განსხვავებული მოპყრობის ლეგიტიმური მიზანი არ იყო სათანადოდ დასაბუთებული და ბანკის მიერ გამოყენებული უფლების შეზღუდვის ეს საშუალება არ იყო ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის თანაზომიერი. მიუხედავად ბანკის ვალდებულებისა, შეაფასოს საკუთარ კლიენტთან დაკავშირებული რისკები, პირთა მიმართ განსხვავებული მოპყრობა მოქალაქეობრივი ან/და ეროვნული ნიშნით არ უნდა იყოს გაუმართლებელი და დაუსაბუთებლად არ უნდა არღვევდეს კონკრეტული ჯგუფის წარმომადგენელთა უფლებებს.

2016 წლის 26 ნოემბრის წერილით, „საქართველოს ბანკმა“ TDI-ს აცნობა სპეციალური პროდუქტის დანერგვის შესახებ, რომლის საშუალებითაც არარეზიდენტ ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ ანგარიში გახსნან მხოლოდ ეროვნულ ვალუტაში და ისარგებლონ სტუდენტური სამგზავრო შეღავათებით. შესაბამისად, პრობლემა სისტემურად, მაგრამ ნაწილობრივ გადაიჭრა – ნიგერიის მოქალაქე სტუდენტებს შეუძლიათ საბანკო ანგარიშითა და სამგზავრო ბარათებით სარგებლობა, თუმცა, ისინი შეზღუდული არიან, ანგარიში სხვა ვალუტაშიც გახსნან და, სხვა მოქალაქეებისგან განსხვავებით, მათთვის სპეციალურად დაწესებული პირობები მოქმედებს.

2018 წლის 11 აპრილის ზოგადი წინადადების თანახმად, საქართველოს სახალხო დამცველმა მიიჩნია, რომ სს „საქართველოს ბანკის“ მიერ კონკრეტული ქვეყნებიდან რეკომენდაციების წარმოდგენის დავალდებულება საერთო ნიშნით გაერთიანებულ პირთა მიმართ, რომელთაც არ აქვთ ამგვარი რეკომენდაციის წარმოდგენის შესაძლებლობა, არის განსხვავებული მოპყრობა და დისკრიმინაციის წინააღმდეგ არსებული კანონმდებლობის რეგულირების სფეროში სრულად ექცევა.

სახალხო დამცველის შეფასებით, კომერციულმა ბანკებმა ზედაპირულად გამოიყენეს კლიენტის შემოწმების ლეგიტიმური პროცედურა, რამაც კეთილსინდისიერი მომხმარებლების უფლებების შესაძლო დარღვევა გამოიწვია.

შესაბამისად, სახალხო დამცველმა შემდეგი ზოგადი წინადადებით[64] მიმართა საქართველოს ეროვნულ ბანკს: [საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა]

- მოსთხოვოს სს „საქართველოს ბანკს," ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციისთვის აუცილებელი ღონისძიებების გატარების პარალელურად, უცხოელ სტუდენტებს მიეცეთ შესაძლებლობა, გახსნან ბანკში ანგარიში, რომლის საშუალებითაც, მათთვის შესაძლებელი იქნება ფულადი გზავნილების მიღება ან/და გაგზავნა;

- კომერციულ ბანკებს მოსთხოვოს ალტერნატიული დოკუმენტებისა და ინფორმაციის წარდგენის შესაძლებლობის დაშვება, რის საფუძველზეც, საბანკო მომსახურების მომხმარებლის სათანადო შემოწმება, ბლანკეტურად, არ იქნება დამოკიდებული მხოლოდ ერთი დოკუმენტის წარდგენაზე;

- შეიმუშაოს მარტივად განჭვრეტადი რეგულაციები, რომლებიც უზრუნველყოფს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისათვის კომერციულ ბანკებში საბანკო მომსახურების მიღებას დისკრიმინაციის გარეშე ნებისმიერი ნიშნის მიუხედავად.

64 საქართველოს სახალხო დამცველის ზოგადი წინადადება N13-4/5189, 04/04/2018.

სახელმწიფო პოლიტიკა უცხოელების მიმართ

საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღების საკითხი და დაბრკოლებები

გარკვეული ქვეყნების მოქალაქეებისთვის პრობლემურია საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღება. აფრიკისა და აზიის ქვეყნების მოქალაქეები ხშირად აწყდებიან სირთულეებს.

TDI-ს მიერ ამ საკითხის შესწავლისას, ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი სახელმწიფო დაწესებულებების მუშაობაში გარკვეული ნეგატიური ტენდენციები გამოიკვეთა ზემოხსენებული რეგიონის წარმომადგენელი ქვეყნების მოქალაქეების მიმართ.

ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე დაუსაბუთებელი უარის შემთხვევების მაღალი მაჩვენებელი სახელმწიფოს მხრიდან შესაძლო დისკრიმინაციულ პოლიტიკაზეც მიანიშნებს იმ უცხო ქვეყნების მოქალაქეების მიმართ, რომლებსაც კონკრეტული წარმოშობის ქვეყანა, რეგიონი, კანის ფერი ან/და რასობრივი კუთვნილება აერთიანებთ.

„უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ამომწურავად ჩამოთვლის განხმცხადებლისთვის ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლებს[65].

საყურადღებოა, რომ ყველაზე ხშირად, ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარი უკავშირდება სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე უცხოელის საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობას.

შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანო – სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური – ამის შესახებ დასკვნას ამზადებს, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო – ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის გადაწყვეტისას იყენებს.

გასათვალისწინებელია, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის დასკვნა არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სერვისების განვითარების სააგენტო სარგებლობს შესაბამისი დისკრეციული უფლებამოსილებით. მას შეუძლია, გაითვალისწინოს ან არ გაითვალისწინოს უსაფრთხოების სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის დასკვნა. თუმცა, სააგენტოს უარი, როგორც აღინიშნა, ხშირად, არ შეიცავს დასაბუთებას უარის მიზეზებთან დაკავშირებით და აქტის დასაბუთებულობის სავალდებულოობის მოთხოვნას არ აკმაყოფილებს ხოლმე. ამრიგად, შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების გადაწყვეტილებები და ქმედებები იძლევა ვარაუდის საფუძველს, რომ შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს რასის, ეროვნების თუ მოქალაქეობის ნიშნით დისკრიმინაციულ პოლიტიკას, ხოლო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა, ხშირ შემთხვევაში, გამოიყენება დაუსაბუთებელი უარის ლეგიტიმაციისათვის.

65 იხ. „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლი.

ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში სერვისების განვითარების სააგენტო სათანადოდ აღარ იკვლევს ბინადრობის ნებართვის მაძიებლის კერძო ინტერესს, რომელიც, მაგალითად, ოჯახთან ერთად საქართველოში კანონიერად ცხოვრებასთან ან/და მუშაობასთანაა დაკავშირებული.

TDI-მ 2016-2018 წლებში სასამართლოში 13 საქმე აწარმოა ბინადრობის ნებართვის დაუსაბუთებლობასა და მის შესაძლო დისკრიმინაციულ ხასიათთან დაკავშირებით. საქმეების შესწავლისა და წარმოებისას, არაერთი სისტემური ხასიათის პრობლემა გამოვლინდა. კერძოდ:

უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოპოვებული ის მტკიცებულებები, რომლებმაც უნდა დაადასტუროს, რომ ნებართვის მაძიებელი საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესებისთვის საფრთხის მატარებელია, სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მქონეა.

საქმის წარმოების არცერთ ეტაპზე, ბინადრობის ნებართვის მაძიებელს არ აქვს საშუალება, გაეცნოს მის წინააღმდეგ არსებულ მტკიცებულებებს. შესაბამისად, ამგვარი ხასიათის სასამართლო წარმოებისას, ჯეროვანი პოზიციის მომზადება და სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზება ძალზედ გართულებულია. ამასთან, უცნობია, თუ რა მოცულობის მტკიცებულებები გადაეცემა სასამართლოს და რა სტანდარტს აკმაყოფილებს ეს მტკიცებულებები, რაც, ბუნებრივია, გადაწყვეტილების დასაბუთებულობასთან დაკავშირებით შესაბამის ეჭვებს წარმოშობს.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი წესრიგისათვის საფრთხის შექმნის თითოეული, ინდივიდუალური გამოვლინება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულია. უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნაში ბინადრობის ნებართვის მაძიებლის მიერ დანაშაულებრივი ქმედების თაობაზე კონკრეტული ინფორმაციის არსებობის შემთხვევაში, სამართალდამცავმა ორგანოებმა სისხლის სამართლის საქმე და შესაბამისი გამოძიება უნდა დაიწყონ. თუმცა, როგორც წესი, ასე არ ხდება. ამდენად, კიდევ უფრო ძლიერდება შერჩევითი მიდგომის ვარაუდი.

TDI-ს პოზიციით, ასეთ შემთხვევებში შესაძლოა სამართლიანი სასამართლოს უფლების შელახვაზეც იყოს საუბარი, როდესაც სასამართლო არ ან ვერ იკვლევს უსაფრთხოების სამსახურის მიერ შესაბამისი რეკომენდაციის გაცემის წინაპირობებს, როდესაც ნებართვის მაძიებელს, უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნის სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის გამო, არ აქვს შესაძლებლობა, იცოდეს, თუ რას ემყარება მის მიმართ გაცემული რეკომენდაცია. იგი აბსოლუტურად მოკლებულია შესაძლებლობას, წარადგინოს არგუმენტირებული საპასუხო პოზიცია.

TDI-ს მიერ ბინადრობის ნებართვის გაცემის საფუძვლით წარმოებულ საქმეებში, დისკრიმინაციული მოპყრობის აღმოფხვრის მოთხოვნები სასამართლოს მიერ არცერთ შემთხვევაში არ კმაყოფილდება. ხშირად, დისკრიმინაციის, მისი შედეგების აღმოფხვრისა და მორალური ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნები რჩება შესწავლისა და გამოკვლევის გარეშე. სასამართლოს აქვს გადამწყვეტი როლი, სიღრმისეულად გამოიკვლიოს, ბინადრობის ნებართვების გაცემაზე უარი არის თუ არა სახელმწიფოს დისკრიმინაციული პოლიტიკის ნაწილი ან შედეგი. წარმოებული საქმეების ანალიზის საფუძველზე, შესამჩნევია, ასევე, დისკრიმინაციის დაუდგენლობის არგუმენტაციის ნაწილი დასაბუთებულ გადაწყვეტილებებში, სადაც უმეტესწილად მხოლოდ სამართლებრივი საფუძვლები და სასამართლო პრაქტიკის ციტირებები გვხვდება. საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ არც სასამართლოსა და არც აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის უცხო ქვეყნის

მოქალაქეებთან მიმართებით დისკრიმინაციის გამოვლენა და/ან ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის გატარება პრიორიტეტული საკითხი არ არის.

სასამართლოში საქმის წარმოების პარალელურად, TDI-ს წარმოებაში არსებულ 6 საქმეზე, რომლებშიც ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველად სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესები იყო მითითებული, 2017 წლის 23 თებერვალს ორგანიზაციამ საქართველოს სახალხო დამცველსაც მიმართა. მიმართვის მიზანი იყო აღნიშნულ საქმეებში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის კანონიერების შესწავლა, რამდენადაც სახალხო დამცველს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისგან საიდუმლო ინფორმაციის გამოთხოვისა და მისი კანონიერების შეფასების უფლებამოსილება გააჩნია.

2018 წლის 3 მაისს, სახალხო დამცველმა TDI-ს წერილით აცნობა, რომ მათ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან განსახილველ თითოეულ საქმეზე გამოითხოვეს სრული ინფორმაცია და დოკუმენტაცია. აქედან 3 საქმეზე უწყებამ სახალხო დამცველს უარი უთხრა სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციის მოწოდებაზე. 2 საქმეზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან სახალხო დამცველს საერთოდ არ მიუღია პასუხი, ხოლო 1 საქმეზე მიეწოდა საიდუმლო სტატუსის მქონე ინფორმაცია. სახალხო დამცველის 2019 წლის 30 იანვრის წერილის თანახმად, სახალხო დამცველს კვლავ არ მიუღია შესაბამისი დოკუმენტაცია ან არ დაუსრულებია საქმის წარმოება.

ბინადრობის ნებართვა ოჯახის გაერთიანების მიზნით

2018 წლის 24 აპრილს, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის დასკვნის საფუძველზე, ნიგერიის მოქალაქეს, რომლის მეუღლე და შვილიც საქართველოს მოქალაქეები არიან, ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარი უთხრა.

2018 წლის 22 მაისს, ნიგერიის მოქალაქემ ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი თბილისის საქალაქო სასამართლოში გაასიჩვრა[66], უარის შესახებ გამოცემული აქტის ბათილად ცნობა და რასობრივი/ეროვნული ნიშნით დისკრიმინაციული მოპყრობის აღმოფხვრა მოითხოვა. საქმეში მოპასუხე მხარეები არიან სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფითი დასკვნის საფუძვლად არსებული ინფორმაცია და მტკიცებულებები ნიგერიის მოქალაქის საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობის შესახებ, მოსარჩელისთვის ხელმისაწვდომი არ არის, რადგან მათ სახელმწიფო საიდუმლოს სტატუსი გააჩნიათ. ასევე, იქიდან გამომდინარე, რომ უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის რეგულირების სფეროს მიღმაა დარჩენილი.

2018 წლის 3 ივლისის გადაწყვეტილებით, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ სარჩელი არ დააკმაყოფილა. კოლეგიამ გადაწყვეტილებაში მიუთითა,

66 მოსარჩელის ინტერესებს სასამართლოში ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI) წარმოადგენდა.

რომ არ დადასტურდა სსიპ სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების გადაცილება, რის გამოც მისი ქმედება ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ კანონიერად მიიჩნია. საყურადღებოა ის გარემოება, რომ სასამართლოს მხრიდან საერთოდ არ ყოფილა მსჯელობა ოჯახის ერთიანობის პრინციპზე და, ამ კუთხით, კერძო და საჯარო ინტერესების კონკურენციაზე. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება 2018 წლის 31 ივლისს სააპელაციო წესით გასაჩივრდა[67].

მსგავსი პრობლემა ნიგერიის კიდევ ერთ მოქალაქეს შეექმნა. მას ჰყავს მეუღლე და მცირეწლოვანი შვილი, რომლებიც საქართველოს მოქალაქეები არიან. იგი 2016 წლიდან ცდილობს ბინადრობის ნებართვის მოპოვებას.

თბილისის საქალაქო სასამართლომ, 2016 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილებით, დააკმაყოფილა მისი მოთხოვნა და სერვისების განვითარების სააგენტოს ბინადრობის ნებართვის გაცემის თაობაზე ახალი აქტის გამოცემა დაავალა. აღნიშნული გადაწყვეტილება სააგენტომ სააპელაციო წესით გაასაჩივრა. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 16 იანვრის განჩინებით ძალაში დარჩა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება, ხოლო სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება კანონიერ ძალაში შევიდა[68].

თბილისის საქალაქო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირისათვის მუდმივი ბინადრობის ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების ნებისმიერ ეტაპზე დაცული უნდა იქნეს ოჯახის ერთიანობის პრინციპი. ოჯახის წევრების განცალკევება უნდა მოხდეს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში. სასამართლომ აღნიშნა, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში არ იკვეთებოდა ასეთი განსაკუთრებული საფუძვლის არსებობა, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი იქნებოდა მოსარჩელის განცალკევება ოჯახისგან მისთვის მუდმივი ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის გზით[69].

როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, სახელმწიფო ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, ზოგიერთ შემთხვევაში, მაშინაც ეუბნება, თუ ისინი ამ მოთხოვნით ოჯახის გაერთიანების მიზნით მიმართავენ. მაგრამ როდესაც დავის საგანი ეხება არა მუდმივ, არამედ სასწავლო ან შრომითი ბინადრობის ნებართვას, სასამართლო, თითქმის ყველა შემთხვევაში, იზიარებს სერვისების განვითარების სააგენტოსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის პოზიციას და არ აკმაყოფილებს სასარჩელო მოთხოვნას.

მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა

2017 წლის 20 სექტემბერს, ირანის მოქალაქემ, რომელიც საქართველოში ფლობს უძრავ ქონებას, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მოკლევადიანი ბინადრობის მიღების ნებართვის თაობაზე განცხადებით მიმართა.

67 2019 წლის თებერვლის მდგომარეობით, საქმის წარმოება გრძელდება.

68 მოსარჩელის ინტერესებს სასამართლოში ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI) წარმოადგენდა.

69 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება, საქმეზე N3/7115-16, სამოტივაციო ნაწილი, მე-6.3 პუნქტი, გვ. 9.

განცხადების პასუხად, სერვისების განვითარების სააგენტომ, 2017 წლის 2 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის დასკვნის საფუძველზე, რომელშიც აღნიშნული იყო, რომ იგი ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო წესრიგისათვის საშიშ საქმიანობას, მას უარი უთხრა ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე[70].

2017 წლის 20 ოქტომბერს, ირანის მოქალაქემ სააგენტოს უარი გაასაჩივრა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში, დაუსაბუთებლობის გამო მისი ბათილად ცნობის, მისთვის მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვის მინიჭებისა და ეროვნული ნიშნით შესაძლო დისკრიმინაციული მოპყრობის აღმოფხვრის მოთხოვნებით. მოსარჩელის პოზიციით, შესაძლოა, აღნიშნული დასკვნა ატარებდეს დისკრიმინაციულ ხასიათს მისი ეროვნული ან/და რელიგიური კუთვნილების გამო. 2018 წლის 28 თებერვლის გადაწყვეტილებით, სარჩელი არ დაკმაყოფილდა. შესაბამისად, საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გასაჩივრდა 2018 წლის 15 მაისს[71].

ბინადრობის ნებართვაზე უარის მიღებიდან გამომდინარე შექმნილი სხვადასხვა დაბრკოლების გამო (საქართველოში ყოფნის კანონიერი საფუძვლის მოპოვების სირთულეები, მათ შორის, ლეგალურად ყოფნის ხშირ-ხშირად და მოკლე ვადებით გახანგრძლივების პრობლემა), ირანის მოქალაქე იძულებული გახდა, საქართველო დაეტოვებინა. 2018 წლის 18 დეკემბერს, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, საქმეზე წარმოება შეწყდა.

შრომითი ბინადრობის ნებართვა

ნიგერიის მოქალაქემ, რომელიც საქართველოში 2012 წლის 20 მაისიდან ცხოვრობს, შრომითი ბინადრობის ნებართვის მოთხოვნით სერვისების განვითარების სააგენტოს 2017 წლის 27 სექტემბერს მიმართა. ამავე წლის 9 ოქტომბერს მას უარი ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე იმ საფუძვლით, რომ მისი საქმიანობა საქართველოში საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს და ქვეყნის უსაფრთხოებას. აღნიშნულს ემყარებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დასკვნა.

ნიგერიის მოქალაქემ 2017 წელს საქართველოს ერთ-ერთი უნივერსიტეტი წარმატებით დაამთავრა. 2012-დან 2017 წლამდე პერიოდში, მან ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე ოთხჯერ მიიღო სასწავლო ბინადრობის ნებართვა. იგი საქართველოში რელიგიურ საქმიანობასაც ახორციელებს, არის სასულიერო პირი.

2017 წლის 30 ოქტომბერს, ნიგერიის მოქალაქემ სარჩელით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს[72].

ისევე როგორც სხვა შემთხვევებში, მოცემულ საქმეშიც, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფითი დასკვნის საფუძვლად არსებული ინფორმაცია და მტკიცებულებები ნიგერიის მოქა-

70 „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ნებართვის გაუცემლობის საფუძველია „უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნა სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად განმცხადებლის საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობის შესახებ“, ხოლო „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „იგი ახორციელებს საქმიანობას, რომელიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან/და სახელმწიფო წესრიგს“.

71 მოსარჩელის ინტერესებს სასამართლოში ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI) წარმოადგენდა.

72 მოსარჩელის ინტერესებს სასამართლოში ტოლერანტობის და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI) წარმოადგენდა.

ლაქის საქართველოში ცხოვრების მიზანშეუწონლობის შესახებ, მოსარჩელისთვის ხელმიუწვდომელი იყო ამ მასალების სახელმწიფო საიდუმლოს სტატუსის გამო.

2018 წლის 23 აპრილის გადაწყვეტილებით, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ სარჩელი არ დააკმაყოფილა. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება 2018 წლის 7 ივნისს სააპელაციო წესით გასაჩივრდა. 2018 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილებით, სააპელაციო სასამართლომ არ დააკმაყოფილა საჩივარი და ძალაში დატოვა თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება შრომითი ბინადრობის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ[73].

სასწავლო ბინადრობის ნებართვა

სამართლებრივი კონსულტაციებისთვის TDI-ს ხშირად უცხოელი სტუდენტები, უმეტესად აფრიკის ქვეყნების წარმომადგენლები, მომართავენ პრობლემით, რომელიც უკავშირდება სასწავლო ბინადრობის ნებართვის გაცემას. საგულისხმოა, რომ სასწავლო ბინადრობის ნებართვაზე უარს ეუბნებიან ისეთ სტუდენტებს, რომლებსაც სტუდენტის აქტიური სტატუსი აქვთ საქართველოში. ისინი ხშირ შემთხვევაში იმ პრობლემასაც აწყდებიან, რომ საქართველოში ლეგალურად ყოფნის ვადის გახანგრძლივებისთვის 40 დღეზე ნაკლები დრო ეძლევათ, რაც, კანონმდებლობის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, ბინადრობის ნებართვაზე განაცხადის განსახილველად წარმოებაში მიღებისათვის საკმარისი არ არის. შედეგად, ისინი იმ ეტაპამდეც ვერ მიდიან, რომ მათი განაცხადი სასწავლო ბინადრობის ნებართვის შესახებ განიხილოს სერვისების განვითარების სააგენტომ. ასეთი სტუდენტები ზოგჯერ იძულებული ხდებიან, შეწყვიტონ სწავლა და დატოვონ საქართველო, ვინაიდან ვერ იღებენ სწავლის გაგრძელებისათვის საჭირო ბინადრობის ნებართვას და არ ეძლევათ საქართველოში კანონიერი საფუძვლით ყოფნის საშუალება.

ბინადრობის ნებართვის მიღებასთან დაკავშირებული სხვა პროცედურული ბარიერები

უკანასკნელ პერიოდში უცხოელები, რომლებსაც მიმდინარე დავა აქვთ სასამართლოში, ან სურვილი აქვთ, ხელახლა მიმართონ სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს ბინადრობის ნებართვის თუ მოქალაქეობის მიღების მიზნით, აწყდებიან ბარიერს, რომელიც უკავშირდება სააგენტოს მიერ ასეთი უცხოელებისთვის საქართველოში კანონიერად ყოფნის დღეების არაგონივრულად მცირე პერიოდით გახანგრძლივებას (საქართველოდან გასვლის ვალდებულების გადავადება).

უცხოელი, რომელსაც საქართველოში კანონიერად ყოფნის ვადა ამოეწურება, საქართველოდან გასვლის ვალდებულების გადავადების შესახებ განცხადებით მიმართავს სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს. განცხადების წარდგენა უნდა მოხდეს საქართველოში ლეგალურად ყოფნის ვადის ამოწურვამდე 7 კალენდარული დღით ადრე. ხოლო ბინადრობის ნებართვის მიღების შესახებ განაცხადის წარდგენა ხდება საქართველოში ლეგალურად ყოფნის ვადის ამოწურვამდე 40 კალენდარული დღით ადრე[74].

---

73 2019 წლის თებერვლის მდგომარეობით, მხარეს დასაბუთებული გადაწყვეტილება არ ჩაბარებია. შესაბამისად, თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოში არ არის გასაჩივრებული.

74 იხ. „საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N520 დადგენილების მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი.

თუ წარსულში უცხოელებს საქართველოში ლეგალურად ყოფნა 3 თვემდე[75] გადაუვადდებოდათ ხოლმე, უკანასკნელ პერიოდში გადავადების დრო მხოლოდ 10-20 დღეს მოიცავს. ეს ასეთ უცხოელებს საშუალებას უკარგავს, კიდევ ერთხელ გააკეთონ განაცხადი ბინადრობის ნებართვის მიღების შესახებ, ხოლო სასამართლოში მიმდინარე დავის მქონე უცხოელებს აღნიშნული გარემოება დამატებით ფინანსურ ტვირთად აწვებათ. მათ პრაქტიკულად ყოველ 10-20 დღეში ერთხელ უწევთ სასამართლოდან ცნობის აღება და სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის განცხადებით მიმართვა საქართველოში ლეგალურად ყოფნის ვადის გაგრძელების მიზნით, რაც ფასიანი მომსახურებაა[76]. ამგვარი პრაქტიკა, უცხოელების, განსაკუთრებით აზიისა და აფრიკის ქვეყნების მოქალაქეების მიმართ დისკრიმინაციულ პოლიტიკაზე მიუთითებს.

საკანონმდებლო ინიციატივები და ცვლილებები საქართველოს მოქალაქეობის, ვიზისა და ბინადრობის ნებართვის მიღების წესის შესახებ

საქართველოში აზია-აფრიკის ქვეყნების წარმომადგენელი უცხოელების მიერ ბინადრობის ნებართვის მიღებისა და საქმიანობის საკითხები პოპულისტური ჯგუფებისა და პარტიებისთვის საზოგადოებრივი განწყობებით მანიპულირების ერთ-ერთი საშუალებაა. მათი პროგრამები ხშირად ეთნიკურ, რელიგიურ და რასისტულ სტერეოტიპებს ეფუძნება. ისინი თავიანთი პოზიციის გასამართლებლად და დასასაბუთებლად სოციალურ-ეკონომიკურ და კულტურულ არგუმენტებსაც იშველიებენ. საქართველოს კონტექსტში, პოპულისტური ჯგუფები, გარდა პოლიტიკური განცხადებებისა, მიგრანტებისა და კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლების წინააღმდეგ სამართლებრივ ბერკეტებსაც იყენებენ. ბოლო პერიოდში, არაერთი საკანონმდებლო ინიციატივა მომზადდა ბინადრობის ნებართვის, ვიზისა თუ მოქალაქეობის მიღების წესის გამკაცრებასთან დაკავშირებით.

ბინადრობის ნებართვები

2018 წლის 10 მაისს იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოქვეყნდა ინფორმაცია[77] ბინადრობის ნებართვების რეგულაციებზე დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ. საკანონმდებლო ცვლილებების ავტორია იუსტიციის სამინისტრო, თუმცა კანონპროექტის მომზადებაში მონაწილეობას იღებდნენ საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა და ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროები, აგრეთვე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.

გასაჯაროებული ინფორმაციის მიხედვით, ცვლილებები შეეხება:

მუდმივი ცხოვრების ნებართვა: მოქმედი კანონმდებლობით, მუდმივი ცხოვრების ნებართვის მისაღებად აუცილებელია საქართველოს ტერიტორიაზე ბოლო 6 წლის განმავლობაში კანონიერად (მაგალითისთვის, სხვა ტიპის ბინადრობის ნებართვით) ცხოვრება, ეს პერიოდი, იუსტიციის სამინისტროს ინიციატივით, 10 წლამდე იზრდება.

---

75 იხ. „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, ამავე კანონის 48-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და ამავე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

76 იხ. „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსულო თანამდებობის პირის მიერ გაწეული მომსახურების ვადების, ამ მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურების ოდენობების და საფასურის გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N508 დადგენილების მე-2 მუხლის 27-ე პუნქტი.

77 http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7681&fbclid=IwAR2CDZwNEbxs4vgudT_hee3lKzzmR8mFKYIggJVBV4XLSDkuxzN8jisJc0g [ბოლო ნახვა: 06/02/2019].

დროებითი ბინადრობის ნებართვის მიღებას უცხო ქვეყნის მოქალაქე შეძლებს ჯამში მაქსიმუმ 12 წლის ვადით (ამ ტიპის ბინადრობის ნებართვა გაიცემა მცირე პერიოდით (1 ან 2 წლის ვადით)). მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად კი, პირს დროებითი ბინადრობის ნებართვის მიღება შეუძლია რამდენჯერმე, მაგრამ ჯამში არაუმეტეს 6 წლისა.

შემოთავაზებული ვერსიით, **C კატეგორიის ორდინარული ვიზის**[78] საფუძველზე აღარ გაიცემა შრომითი, სასწავლო, ოჯახის გაერთიანების მიზნით, საქართველოს მოქალაქის, მოქალაქეობის არმქონე პირის, მუდმივი ცხოვრების და მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვები.

იუსტიციის სამინისტრო გამოთქვამს მზაობას, გაიზიაროს ეკონომიკის სამინისტროს ინიციატივაც **მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვის**[79] დადგენილი თანხის ოდენობის გაზრდის თაობაზე.

2019 წლის იანვრის მდგომარეობით, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე საკანონმდებლო პაკეტი ინიცირებული არ არის.

2018 წლის 6 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა მეორე მოსმენით განიხილა საკანონმდებლო ინიციატივა საქართველოს კანონის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“. მოსმენაზე განიხილეს კანონპროექტი, რომელიც უცხოელებისთვის შრომითი, მოკლევადიანი, საინვესტიციო და უვადო/მუდმივი ნებართვების, ასევე D5 კატეგორიის ვიზის[80] მისაღებად გართულებულ პირობებს აწესებს. პარლამენტი განიხილავს დამატებით ორ კანონპროექტსაც, რომელიც ასევე ართულებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის სხვადასხვა ტიპის ბინადრობის ნებართვების მიღებას. სამივე საკანონმდებლო ინიციატივა ყურადღებას ამახვილებს უცხოელების ეკონომიკურ შემოსავალზე და ერთ-ერთ მიზნად ისახავს დაბალი შემოსავლის მქონე უცხოელების მიგრაციის შემცირებას.

საქართველოს პარლამენტის წევრების, გოჩა ენუქიძისა და ივლიანე წულაიას მიერ ინიცირებული[81] კანონპროექტის[82] მიხედვით, **შრომითი ბინადრობის ნებართვის** მისაღებად უცხო ქვეყნის მოქალაქემ უნდა დააკმაყოფილოს შემდეგი კრიტერიუმები:

---

78 ორდინარული ვიზა შეიძლება იყოს: ა) C1 კატეგორიის – ტურისტული მიზნით საქართველოში მომავალ პირებზე; ბ) C2 კატეგორიის – ნათესავებისა და მეგობრების მოსანახულებლად საქართველოში მომავალ პირებზე, თავისუფალი პროფესიის ადამიანებზე; გ) C3 კატეგორიის – საქმიანი შეხვედრებისა და მოლაპარაკებების გასამართავად საქართველოში მომავალ პირებზე, სამეცნიერო სემინარის, კონფერენციის, სხვა სამეცნიერო-კვლევითი, პედაგოგიური, კულტურული ან სპორტული ღონისძიების მონაწილეებზე; დ) C4 კატეგორიის – სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემცველი მდგომარეობის არსებობისას ჰუმანიტარული დახმარების გასაწევად, საქველმოქმედო საქმიანობის განსახორციელებლად საქართველოში მომავალ პირებზე, საქართველოს მოქალაქის მეურვეზე ან მზრუნველზე. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N524 „საქართველოს ვიზის გაცემის, მისი მოქმედების ვადის გაგრძელებისა და მოქმედების შეწყვეტის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მე-5 მუხლი.

79 მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა გაიცემა უცხოელზე, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე აქვს საკუთრების უფლება უძრავ ნივთზე (გარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა), რომლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 35,000 აშშ დოლარის ეკვივალენტს ლარში. მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა უცხოელზე შეიძლება გაიცეს 1 წლის ვადით. ნებართვის მოქმედების ვადა წყდება, თუ უცხოელს შეუწყდება შესაბამის უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლება. საქართველოს კანონის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ მე-15 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი; მე-16 მუხლის მე-3(1) ქვეპუნქტი, 2015 წლის 5 მარტი.

80 D5 კატეგორიის ვიზა გაიცემა პირზე და მის ოჯახის წევრებზე, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე აქვს საკუთრების უფლება უძრავ ნივთზე (გარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა), რომლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 35000 აშშ დოლარის ეკვივალენტს ლარში. საქართველოს კანონის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „დ.ე“ ქვეპუნქტი, 2015 წლის 5 მარტი.

81 2018 წლის 6 ნოემბერს „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებს საქართველოს პარლამენტის იურიდიულმა კომიტეტმა მეორე მოსმენით მხარი დაუჭირა.

82 კანონპროექტი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, https://info.parliament.ge/#law-drafting/15819

- შრომითი ან სამეწარემო საქმიანობის დამადასტურებელ დოკუმენტთან ერთად მითითებული უნდა იყოს ხელფასის ოდენობა, რომელიც საქართველოში საშუალო მომხმარებლის საარსებო მინიმუმის ხუთმაგ ოდენობაზე ნაკლები არ იქნება (მოქმედი კანონმდებლობით, ამ კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად საკმარისია მხოლოდ შრომითი ან სამეწარმეო საქმიანობის დამადასტურებელი დოკუმენტები);

- ბინადრობის მიღების მსურველი შეზღუდულია დამსაქმებლის შერჩევაშიც: დამსაქმებელი/დაფუძნებული საწარმოს ბრუნვა უნდა შეადგენდეს 50 000 ლარზე მეტს (ეს კრიტერიუმი აქამდე არ არსებობდა);

- თავისუფალი პროფესიის ადამიანზე[83] შრომითი ბინადრობის გაცემა შეუძლებელი იქნება.

მუდმივი, იგივე უვადო, ბინადრობის[84] ნებართვის მისაღებად თუ აქამდე საკმარისი იყო მხოლოდ 5-წლიანი საინვესტიციო ნებართვით სარგებლობა, ახალი კანონპროექტით, უვადო ბინადრობის ნებართვის მისაღებად ინვესტორს დამატებით მოუწევს ყოველწლიური 120 000 აშშ დოლარის ბრუნვის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენა. დაწესებული საინვესტიციო თანხა – 300 000 ლარი, 300 000 აშშ დოლარამდე იზრდება.

მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვისა და D5 კატეგორიის ვიზის მისაღებად, იზრდება დაწესებული ქონების საბაზრო ღირებულების ზღვარი 35 000 აშშ დოლარიდან 100 000 აშშ დოლარამდე.

კანონპროექტის ინიციატორებს აღნიშნული ცვლილებებისთვის შემდეგი არგუმენტები აქვთ: *ბინადრობის მოწმობის მისაღებად კანონი საკმაოდ დაბალ თანხობრივ ცენზს აწესებს, რაც, დღევანდელ რეალობაში და მიგრაციის არსებული დონის გათვალისწინებით, არის რაციონალურ მინიმალურ ზღვარზე დაბალი. ეს კი ინვესტიციების მოზიდვისა და ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლის ნაცვლად, ხელს უწყობს **„უცხო ქვეყნის მოქალაქეების (ძირითადად, მატერიალურ სიდუხჭირეში მყოფი პირების) მასიურ მიგრირებას“.***

2019 წლის თებერვლის მდგომარეობით, პარლამენტს დანარჩენი ორი კანონპროექტი არ განუხილავს.

2018 წლის 15 ნოემბერს დარეგისტრირდა ზვიად ტომარაძისა და 30 000 მოქალაქის საკანონმდებლო ინიციატივა[85]. აღნიშნული კანონპროექტის მიხედვით,

მუდმივი ცხოვრების უფლების მისაღებად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეს მოქმედი კანონმდებლობით აქვს ორი შესაძლებლობა: დროებითი ნებართვის საფუძველზე, ბოლო 6 წლის განმავლობაში უნდა ცხოვრობდეს საქართველოში ან ჰყავდეს საქართველოს მოქალაქე მეუღლე, შვილი ან მშობელი. შემოთავაზებული კანონპროექტით, უცხოელი მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მიღებას მხოლოდ მეორე კრიტერიუმის დაკმაყოფილების შემთხვევაში შეძლებს.

---

83 თავისუფალი პროფესიის ადამიანი – გარკვეული პროფესიის პირი, რომელიც პირთა ან საზოგადოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს პროფესიულ საქმიანობას; საქართველოს კანონის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტი, 2015 წლის 5 მარტი.

84 კანონპროექტის მეორე მოსმენა; პაკეტთან ასოცირებული ფაილები; შენიშვნების ფურცელი; მომხსენებლის ივლიანე წულაიას ფორმულირება: https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/13885 [ბოლო ნახვა – 06/02/2019, 18:13).

85 კანონპროექტი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, https://info.parliament.ge/#law-drafting/16721

მოკლევადიანი ბინადრობის[86] ნებართვის კატეგორია უქმდება.

საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვის მისაღებად, უცხოელის საინვესტიციო თანხის მინიმალური ოდენობა იზრდება 300,000 ლარიდან 500 000 აშშ დოლარამდე. დამატებით, ინვესტორი ვალდებული იქნება, დაასაქმოს 50 საქართველოს მოქალაქე. თუმცა, საინვესტიციო ნებართვა არ უნდა იყოს მუდმივი და უნდა გაიცეს 6 წლის ვადით.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ინიციატორები მიიჩნევენ, რომ მოქმედი კანონი „ქვეყნის უსაფრთხოების კუთხითაც სახიფათოა [...] საქართველოს უმძიმესი დემოგრაფიული მდგომარეობისა და მიგრაციის მასშტაბების გათვალისწინებით, ბინადრობის გაცემის არსებული მიდგომა აუცილებლად შეცვლის ეთნოკულტურულ ბალანსს აბორიგენი მოსახლეობის საზიანოდ“ [...] „ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში საქართველო მიმზიდველ ქვეყნად იქცა აზიელი და აფრიკელი მიგრანტებისთვის“.

2018 წლის 20 სექტემბერს პარლამენტს ფრაქცია „ნაციონალურმა მოძრაობაც“ მიმართა საკანონმდებლო ინიციატივით[87]**,** რომელიც ძირითადად მოიცავს მუდმივი ცხოვრების, საინვესტიციო, მოკლევადიანი და შრომითი ბინადრობების ნებართვების შესახებ რეგულაციების ცვლილებებს.

კანონპროექტით იზღუდება უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის სასურველი პროფესიითა და სპეციალობით დასაქმება. ინიციატორების ვერსიით, პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს სპეციალობების/პროფესიების ნუსხა, რომლის ფარგლებშიც უცხოელი შეძლებს დასაქმებას.

30 000 ამომრჩევლის კანონპროექტის მსგავსად, „ნაციონალური მოძრაობის“ კანონპროექტიც აუქმებს **მოკლევადიანი ბინადრობის** უფლების სამართლებრივ საფუძველს.

საინვესტიციო ბინადრობის ნებართვის მისაღებად, ინვესტორმა უნდა დააკმაყოფილოს ორიდან ერთ-ერთი კრიტერიუმი: შეიძინოს 400 000 აშშ დოლარის ღირებულების ხუთწლიანი ვადის მქონე სახაზინო ფასიანი ქაღალდი, ან განახორციელოს 300 000 აშშ დოლარის ინვესტიცია (მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, იცვლება საინვესტიციო თანხის ვალუტა და ალტერნატივად ემატება სახელმწიფოსგან ფასიანი ქაღალდების შესყიდვა). ასევე ინვესტორმა 8 საქართველოს მოქალაქე უნდა დაასაქმოს მუდმივი სამუშაოთი.

შრომითი ბინადრობის ნებართვის მისაღებად, კანონპროექტი დამსაქმებელს უწესებს დამატებით ვალდებულებებს, დასასაქმებლად მოიძიოს ჯერ საქართველოს მოქალაქე და მხოლოდ ამის შემდეგ გააფორმოს უცხოელთან შრომითი ხელშეკრულება.

მუდმივი ცხოვრების უფლების მისაღებად, საკმარისი აღარ არის დროებითი ბინადრობის ნებართვის საფუძველზე 6-წლიანი კანონიერად ცხოვრების უფლება. სავალდებულო იქნება სა-

86 მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა გაიცემა უცხოელზე, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე აქვს საკუთრების უფლება უძრავ ნივთზე (გარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა), რომლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 35,000 აშშ დოლარის ეკვივალენტს ლარში. მოკლევადიანი ბინადრობის ნებართვა უცხოელზე შეიძლება გაიცეს 1 წლის ვადით. ნებართვის მოქმედების ვადა წყდება, თუ უცხოელს შეუწყდება შესაბამის უძრავ ნივთზე საკუთრების უფლება. საქართველოს კანონის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ მე-15 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი; მე-16 მუხლის მე-3(1) ქვეპუნქტი; 2015 წლის 5 მარტი.

87 კანონპროექტი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“, https://info.parliament.ge/#law-drafting/16397

ხელმწიფო ენის ცოდნა და დამატებით ორი ალტერნატიული პირობის დაკმაყოფილება: მინიმუმ 300,000 აშშ დოლარის ინვესტიცია ან 200 000 აშშ დოლარის უძრავი ქონების შეძენა.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, „ქვეყნის იმიგრაციის არსებული პოლიტიკის შენარჩუნება უახლოეს მომავალში საფრთხეს შეუქმნის სოციალურ სტაბილურობას და გამოიწვევს საქართველოს პოლიტიკური სივრცის რადიკალიზაციას. დღეს არსებული პოლიტიკის შედეგად ძირითადად ხდება უცხო ქვეყნის სიდუხჭირეში მყოფი მოქალაქეების მიგრირება და იგი ნაკლებად ემსახურება ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური გარემოს გაუმჯობესებას. საქართველოში იმიგრაციის ტემპები საკმაოდ მაღალია“.

მოქალაქეობა

2018 წლის 21 ივლისს, „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შევიდა ცვლილებები, რომლითაც გამკაცრდა საქართველოს მოქალაქეობის მიღების წესი.

კანონის ცვლილებამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეობის მიღება შეეძლო სრულწლოვან პირს, რომელიც აკმაყოფილებდა საქართველოში უწყვეტად ცხოვრების 5-წლიან მოთხოვნას. ახალი ცვლილებების თანახმად კი, საქართველოს მოქალაქეობის მიღებას სრულწლოვანი პირი საქართველოში 10 წლის განმავლობაში უწყვეტად ცხოვრების შემთხვევაში შეძლებს[88].

კანონი საქართველოს მოქალაქეზე დაქორწინებული პირისთვის მოქალაქეობის მიღებისთვისაც დამატებით მოთხოვნებს აწესებს. ორგანული კანონის ცვლილებამდე მოქმედი რედაქციით, გამარტივებული წესით საქართველოს მოქალაქეობის მაძიებელს შეეძლო მოქალაქეობის მიღება 2 წლის განმავლობაში ქვეყანაში უწყვეტად ცხოვრების შემთხვევაში, ხოლო საკანონმდებლო ცვლილების შემდეგ, აღნიშნული 2-წლიანი ვადა 5-წლიანით შეიცვალა[89].

ცვლილება შეეხო საგამონაკლისო წესით საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების რეგულირების საკითხსაც. კანონის ცვლილებამდე მოქმედი რედაქციით, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს მოქალაქეობას საგამონაკლისო წესით ანიჭებდა სხვა ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც საქართველოს მიმართ განსაკუთრებული დამსახურება გააჩნდა, ან მისთვის საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭება სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარეობდა. ახალი ცვლილების შესაბამისად კი, საქართველოს მოქალაქეობის მიცემის პროცესში სახელმწიფო ინტერესების შეფასებისას, განისაზღვრა მხედველობაში მისაღები რიგი გარემოებები, რომლებიც მანამდე კანონით გათვალისწინებული არ იყო[90].

88 იხ. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

89 იხ. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-14 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

90 იხ. „საქართველოს მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი.

სახელმწიფოს მიერ ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის და საფუძვლების სტატისტიკა

TDI-ს მიერ სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის მიხედვით[91], 2012 წლის 1 იანვრიდან 2017 წლის 27 ოქტომბრამდე პერიოდში[92] ბინადრობის ნებართვის 12,168 განმცხადებელს ეთქვა უარი არგუმენტით, რომ არსებობდა საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, განმცხადებელს საფრთხე შეექმნა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის, ტერიტორიული მთლიანობისა და საზოგადოებრივი წესრიგისთვის. ამ მონაცემებიდან, აფრიკისა და აზიის კონტინენტის ქვეყნებიდან 10 050 განმცხადებელს (სრული რაოდენობის 82.6%) ეთქვა უარი.

როგორც ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები ადასტურებს, ყველაზე ხშირად, ბინადრობის ნებართვის მიღებაზე უარს წარმოშობით ნიგერიელი, კამერუნელი, ეგვიპტელი, ინდოელი, ბანგლადეშელი და პაკისტანელი განმცხადებლები იღებენ საქართველოში. უარი, უმეტეს შემთხვევაში, ეფუძნება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფით დასკვნას. შედარებისთვის, გაანალიზებულია წარმოშობით რუსი განმცხადელების მიერ საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიღების მაჩვენებელიც, მაგალითისთვის, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ უარი უთხრა ნიგერიელ განმცხადებელთა 26%-ს, ეგვიპტის შემთხვევაში – 37%-ს, ხოლო რუსეთის – 6.2%-ს[93] (2012-10.2017). წარმოშობით ევროპის ქვეყნებისა და აშშ-ის ქვეყნების წარმომადგენლების შემთხვევაში, უარის მაჩვენებელი დაბალია. მაგალითად, 2012-2017 (27.10) წლებში: საფრანგეთი – არცერთი, ნიდერლანდები – 1.9%, პოლონეთი – 0.5%, ლიტვა და ესტონეთი – არცერთი, აშშ – 0.01%.

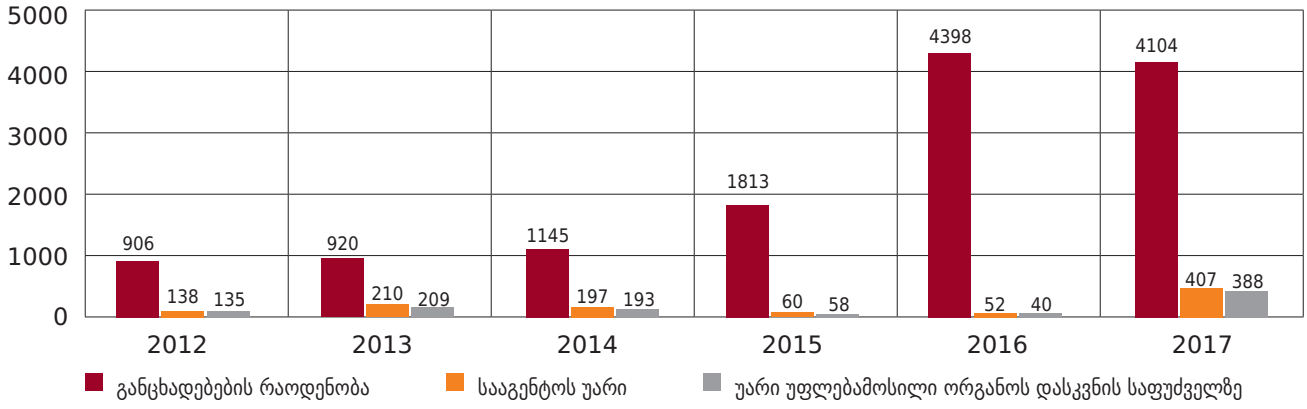
წინამდებარე ცხრილებში ასახულია ამ ქვეყნების წარმომადგენლების მიმართ სახელმწიფოს მიერ უარის მაჩვენებლები. უცხო ქვეყნების მოქალაქეების მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის ტენდენციის საილუსტრაციოდ, დამუშავდა და გაანალიზდა 2012-2017 წლების მონაცემები, ასევე, ნაჩვენებია, რამდენ შემთხვევაში ეყრდნობა ბინადრობის ნებართვის მინიჭებაზე უარი უფლებამოსილი ორგანოს (სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის) რეკომენდაციას.

91 სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსგან მიღებული 2017 წლის 9 დეკემბრის წერილი N01/341004.

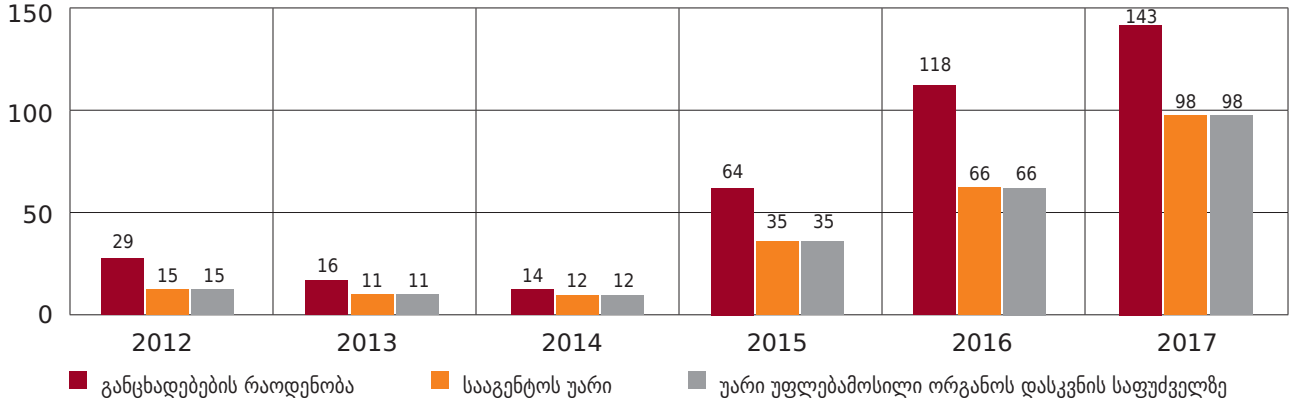
92 2017 და 2018 წლების სრული სტატისტიკური მონაცემების მიღების მიზნით, TDI-მ არაერთხელ მიმართა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს. 2019 წლის თებერვლის მდგომარეობით, სააგენტოს სტატისტიკური მონაცემები არ მოუწოდებია.

93 6.2%-ში იგულისხმება საქართველოს ყოფილი მოქალაქეებიც, მათ გარეშე უარის რაოდენობა არის 5.8%.

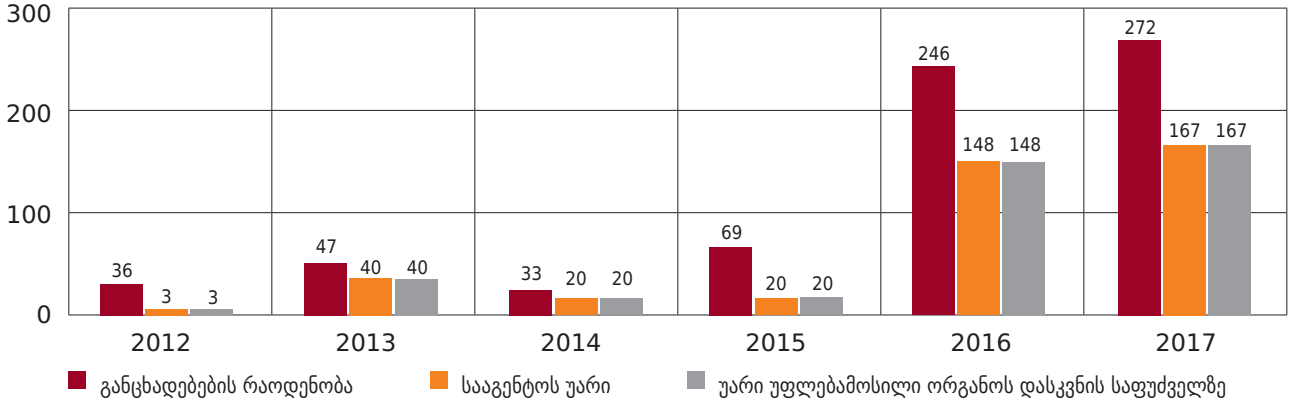
დიაგრამა#4. ინდოეთი



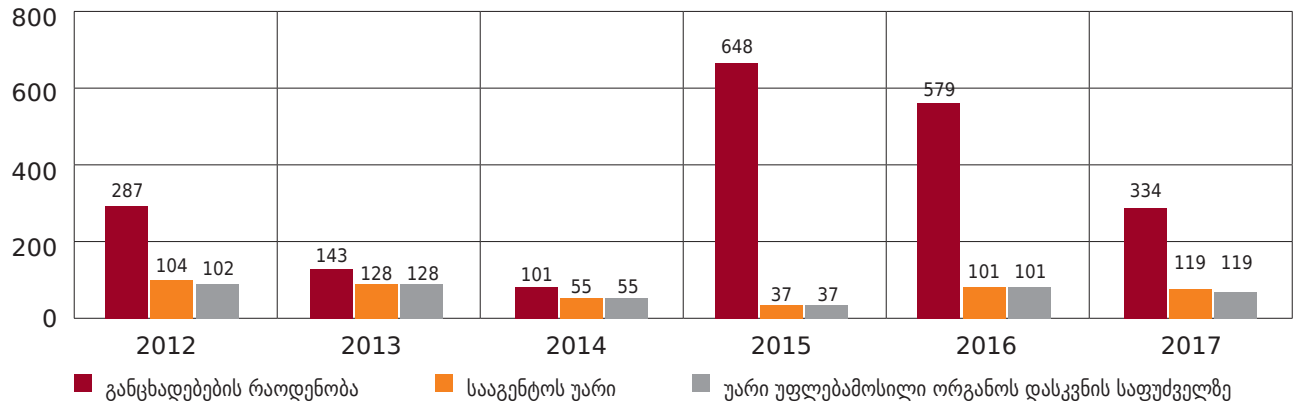
დიაგრამა#5. ბანგლადეში



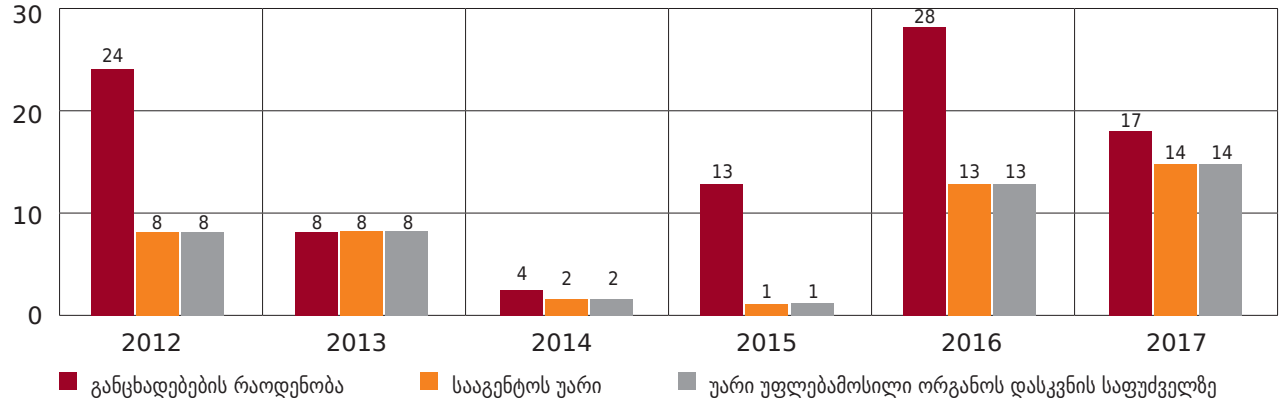
დიაგრამა#6. პაკისტანი



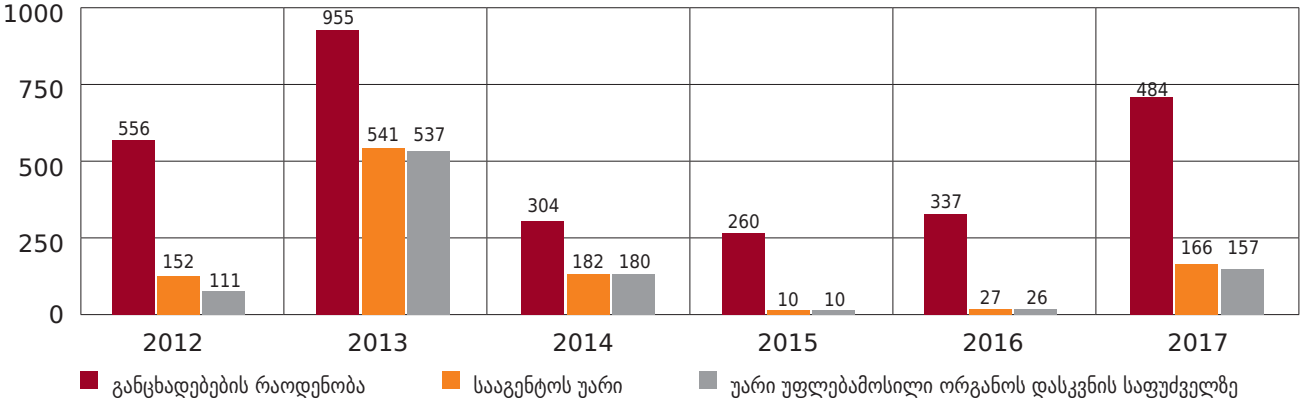
დიაგრამა#7. ნიგერია



დიაგრამა#8. კამერუნი



დიაგრამა#9. ეგვიპტე



სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელთა მიმართ

საქართველოში ბინადრობის ნებართვების მოპოვების მსგავსად, პრობლემურია თავშესაფრის მაძიებელთათვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭების საკითხი. 2018 წლის 5 ივლისს[94] გაუქმდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო. მისი ფუნქციები და უფლებამოსილებანი მიგრაციისა და საერთაშორისო დაცვის მიმართულებით გადაეცა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიგრაციის დეპარტამენტს. ლტოლვილის ან ჰუმანიტარულ სტატუსს, შესაბამისად, ანიჭებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიგრაციის დეპარტამენტი. არსებული პრაქტიკის თანახმად კი, უმეტეს შემთხვევაში, მისი მინიჭება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეკომენდაციაზე დაყრდნობით წყდება. „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჭიროების შემთხვევაში, სამინისტრო მიმართავს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ქვეყნის ტერიტორიაზე უკანონოდ შემოსული თავშესაფრის მაძიებლის, ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირის მიერ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის პოტენციური საშიშროების შექმნის საკითხზე რეკომენდაციის მისაღებად[95].

ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებით, TDI-მ აწარმოა საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელი ეგვიპტისა და ერაყის მოქალაქეების ორი საქმე. ერთ-ერთი შეეხებოდა ისლამიდან კონვერტირებულ ქრისტიანს, რომლის წინააღმდეგაც წარმოშობის ქვეყანაში სისხლის სამართლის საქმე მიმდინარეობდა[96], ხოლო მეორე შეეხებოდა ოჯახს, რომლის ექვსივე წევრი ასევე ისლამიდან ქრისტიანობაზე კონვერტირდა და იდევნებოდნენ წარმოშობის ქვეყანაში[97]. ორივე საქმეში ლტოლვილის ან/და ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარი ეფუძნებოდა ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების მიზანშეუწონლობას, ვინაიდან არსებობდა საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ მათი საქართველოში ყოფნა საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებისას, სამინისტრო საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეკომენდაციას დაეყრდნო და გაიზიარა.

საყურადღებოა, რომ თავშესაფრის მაძიებლებისთვის სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზეზით ლტოლვილის ან/და ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის პრობლემას გამოეხმაურა ევროკავშირის ერთ-ერთი უმთავრესი ინსტიტუტი – ევროპული კომისია. მის მიერ 2017 წელს გამოქვეყნებულ ოფიციალურ ანგარიშში საქართველოს მიერ ვიზალიბერალიზაციით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების შესახებ, კომისია შეშფოთებას გამოთქვამს, რომ ბოლო პერიოდში თავშესაფრის მაძიებელთა განცხადებების დიდი ნაწილი სწორედ სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით არ არის დაკმაყოფილებული. ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს აღნიშნული მიზეზით უარის მკვეთრად მზარდ ტენდენციაზე 2017 წლის პირველ ნახევარში, 2016 და 2015 წლებთან შედარებით. კერძოდ, 2015-2016 წლებში სახელმწიფო უსაფრთხოების მიზეზით უარების რაოდენობა 4-5 პროცენტს მოიცავდა, მაშინ როდესაც 2017 წლის პირველ ნახევარში ამ მაჩვენებელმა 26 პროცენტი შეადგინა[98].

---

94 იხ. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2018 წლის 5 ივლისის N3024-რს საქართველოს კანონი.

95 „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

96 იხ. TDI-ს ინფორმაცია: „ეგვიპტის მოქალაქისთვის თავშესაფრის მიცემაზე უარი სასამართლომ ბათილად ცნო“, 21.12.2017, http://tdi.ge/ge/news/491-egviptis-mokalakistvis-tavshesapris-micemaze-uari-sasamartlom-batilad-cno

97 იხ. TDI-ს ინფორმაცია: „სასამართლომ სამინისტროს ერაყის მოქალაქეებისთვის ლტოლვილის სტატუსის მინიჭება დაავალა“, 17.01.2018, http://tdi.ge/ge/news/510-sasamartlom-saministros-eraqis-mokalakeebistvis-ltolvilis-statusis-minicheba-daavala

98 იხ. ანგარიში: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf გვ. 10 [ბოლო ნახვა: 04.02.2019].

2012-2017 წლების ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით[99], თავშესაფარის მინიჭებაზე უარის ყველაზე მეტი შემთხვევები, ჯამურად, ისეთ ქვეყნებზე მოდის, როგორებიცაა: ერაყი, ეგვიპტე, ირანი, თურქეთი, ბანგლადეში.

უცხოელების მიერ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთის პრობლემა

ბოლო წლებში გამკაცრდა სახელმწიფო პოლიტიკა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთასთან მიმართებით. სახელმწიფო, ხშირ შემთხვევაში, კონკრეტული ქვეყნების წარმომადგენლებს საქართველოში შემოსვლაზე დაუსაბუთებელ უარს ეუბნება.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, 2018 წელს საზღვრის გადმოკვეთაზე ყველაზე მეტი უარი ეთქვათ ირანისა და ინდოეთის მოქალაქეებს (ირანი – 3224, ინდოეთი – 2254). უარის თქმის საფუძვლებზე შსს სტატისტიკას არ აწარმოებს[100]. (სრულად სტატისტიკური მონაცემები იხ. დიაგრამაზე #11)

ინდოეთის მოქალაქე, რომელიც სამოგზაუროდ ჩამოვიდა, 2017 წლის 29 ივნისს საქართველოში არ შემოუშვეს. მისი განცხადებით[101], თბილისის საერთაშორისო აეროპორტში ქართველმა მესაზღვრეებმა მას შეურაცხყოფა მიაყენეს, ალოდინეს ახსნა-განმარტების გარეშე და ჩამოსვლიდან 9 საათის შემდეგ ინდოეთში გააბრუნეს. როგორც ინდოეთის მოქალაქე აცხადებს, მას თან ჰქონდა ყველა საჭირო საბუთი: ვიზა, დამსაქმებლის წერილი, რომლითაც დასტურდებოდა, რომ იგი შვებულებაში იყო და მოგზაურობის შემდეგ უკან დაბრუნდებოდა, საბანკო ამონაწერი, რომელიც მის ფინანსურ სტაბილურობას ადასტურებდა, სასტუმროს ჯავშანი, ასევე ჯანმრთელობის და სამოგზაურო დაზღვევა.

ირანის მოქალაქე, სასცენო სახელით Dj Ahu, 2018 წლის 30 ნოემბერს საქართველოში არ შემოუშვეს. კლუბ „მტკვარის“ მიერ გავრცელებული ინფორმაციით, მუსიკოსს თბილისში, 1 დეკემბერს, კლუბის მიერ გამართულ შოუში უნდა მიეღო მონაწილეობა. კლუბის მიერ გამოქვეყნებულ დოკუმენტში შემოსვლაზე უარის თქმის მიზეზად მითითებული იყო, რომ მუსიკოსი „არ იძლეოდა ინფორმაციას ან იძლეოდა ყალბ ინფორმაციას თავისი პიროვნების და მგზავრობის მიზნის შესახებ“.

10 დეკემბერს ირანის საგარეო საქმეთა სამინისტროს სპიკერი გამოეხმაურა საქართველოში ირანის მოქალაქეების არშეშვების მზარდ ტენდენციას და მოუწოდა საკუთარ მოქალაქეებს, თავი შეიკავონ კავკასიის ამ ქვეყანაში მოგზაურობისგან. აღნიშნულ პრობლემას იგი 3 დეკემბერსაც გამოეხმაურა და განაცხადა, რომ ბოლო ერთი თვის განმავლობაში საქართველოში შესვლაზე უარი უთხრეს ირანის 200-მდე მოქალაქეს.

99 სტატისტიკა ხელმისაწვდომია: http://mra.gov.ge/res/docs/2018030216100235786.pdf?fbclid=IwAR3v1AKPcKsiqLKNiIwnWrgCHnpujPgiQNzP3JN4y9BmrVaNMWizK46tDdo

100 https://info.police.ge/uploads/5c499dc17ae74.pdf

101 აღნიშნული ფაქტის შესახებ ინდოეთის მოქალაქემ საკუთარ ფეისბუკის გვერდზე დაწერა, ასევე წერილით მიმართა ინდოეთში საქართველოს ელჩს.

დაუსაბუთებელი უარი აზერბაიჯანის მოქალაქის მიერ საზღვრის გადმოკვეთაზე

TDI-ს ერთ-ერთ ბენეფიციარს პრობლემა შეექმნა საქართველოს საზღვრის გადმოკვეთისას. საქართველოს მოქალაქის მეუღლემ, აზერბაიჯანის მოქალაქემ, ორი მცდელობის მიუხედავად, საქართველოში შემოსვლა ვერ შეძლო.

2018 წლის 22 თებერვალს, როდესაც მან წითელი ხიდის მიმდებარედ არსებული საქართველო-აზერბაიჯანის სასაზღვრო-საემიგრაციო პუნქტის საშუალებით უკვე მეორედ სცადა საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლა, საპასპორტო კონტროლის გავლის დროს, მესაზღვრეებმა დალოდება მოსთხოვეს. მას დაახლოებით 1 საათის განმავლობაში მოუწია ლოდინი მცირეწლოვან შვილთან ერთად, შემდგომ კი ქართველი მესაზღვრეებისგან უარი ეთქვა საქართველოში შემოსვლაზე. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის ქვემო ქართლის მთავარი სამმართველოს წარმომადგენელი მესაზღვრეების მიერ შედგენილი წერილობითი დოკუმენტის თანახმად, საქართველოში შესვლაზე უარის თქმის საფუძვლად დასახელდა, რომ იგი „არ აკმაყოფილებს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა პირობებს“.– ანუ ერთადერთი და ძალზედ ზოგადი ხასიათის სამართლებრივი ნორმა[102].

2018 წლის 23 მარტს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის ქვემო ქართლის მთავარი სამმართველოს თანამშრომელი მესაზღვრეების აღნიშნული ქმედება, ადმინისტრაციული წესით, საქართველოს შსს სასაზღვრო პოლიციაში გასაჩივრდა[103]. ადმინისტრაციული საჩივარი არ დაკმაყოფილდა. 2018 წლის 27 მარტს, სასაზღვრო პოლიციის აღნიშნული უარი სასამართლოში გასაჩივრდა.

საყურადღებოა, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლითაც აზერბაიჯანის მოქალაქეს საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლა შეეზღუდა, დასაბუთებულობის მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებს. არც შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტმა და არც ზემდგომმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ გაითვალისწინა კანონით განსაზღვრული ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთების ვალდებულება.

მოცემულ საქმეში ასევე დაირღვა ოჯახის ერთიანობის პრინციპი. მოსარჩელე მოკლებული იქნება შესაძლებლობას, გამოიყენოს საკუთარი უფლება – იცხოვროს საქართველოში, ოჯახთან ერთად, მაშინ როდესაც არ არსებობს უფლების შეზღუდვის არავითარი საფუძველი.

2018 წლის 24 სექტემბერსა და 4 ოქტომბერს საქმეზე გაიმართა სხდომები, ხოლო 18 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით სარჩელი არ დაკმაყოფილდა. რუსთავის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გასაჩივრდა თბილისის სააპელაციო სასამართლოში[104].

---

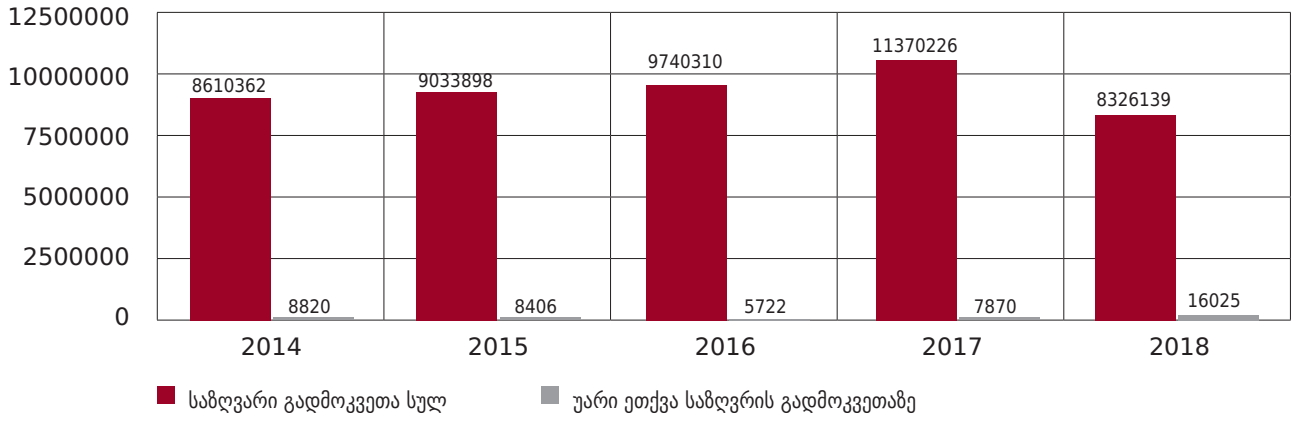
102 „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვით: „უცხოელს საქართველოს ვიზის გაცემაზე ან საქართველოში შემოსვლაზე შეიძლება უარი ეთქვას: […] საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში“.

103 აზერბაიჯანის მოქალაქის ინტერესებს TDI იცავს.

104 2019 წლის თებერვილის მდგომარეობით, საქმის სააპელაციო წესით განხილვა არ დაწყებულა.

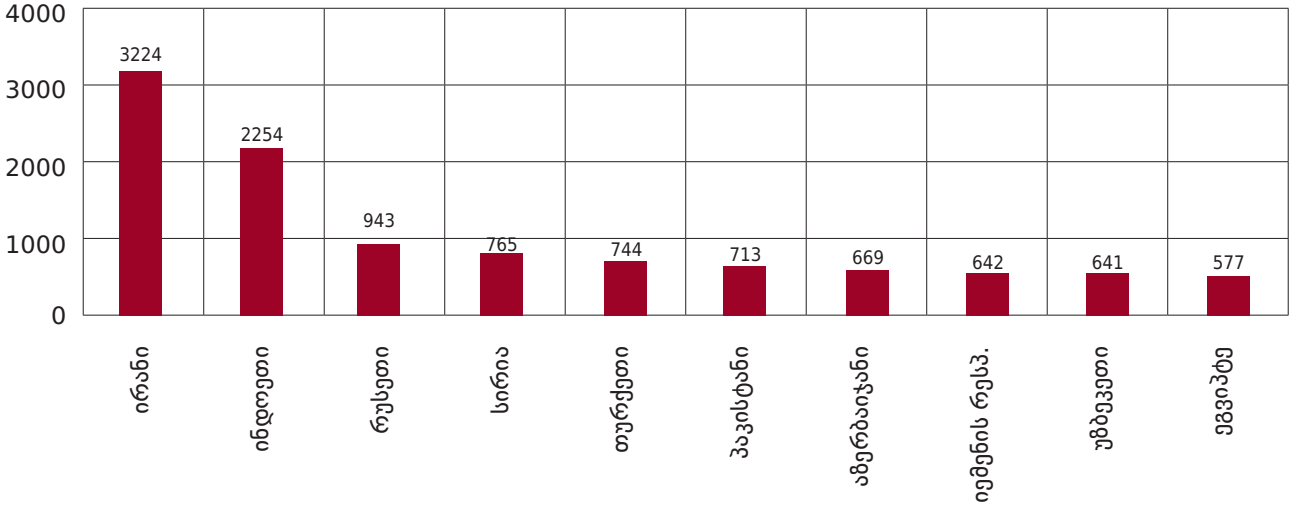
უცხოელების მიერ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთის სტატისტიკა

დიაგრამა#10. საზღვრის კვეთის სტატისტიკა



სტატისტიკის მიხედვით, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის საზღვრის კვეთაზე უარის თქმის ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებლები (იმ მოქალაქეების რაოდენობასთან შეფარდებით, რომლებსაც სახელმწიფოს საზღვრის გადმოკვეთა სურდათ) ფიქსირდება 2018 და 2014 წლებში.

დიაგრამა#11. 10 ქვეყანა, რომლის ყველაზე მეტ მოქალაქეს ეთქვა უარი 2018 წელს საქართველოში შემოსვლაზე



დიაგრამაზე მოცემულია იმ 10 ქვეყნის სტატისტიკური მაჩვენებლები, რომლის ყველაზე მეტ მოქალაქეს ეთქვა უარი 2018 წელს საქართველოში შემოსვლაზე[105]**:**

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე,[106] TDI-მ დაამუშავა 2014-2018 წლის მონაცემები უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ საქართველოს სასაზღვრო-საიმიგრაციო პუნქტში საქართველოს ტერიტორიაზე საზღვრის კვეთის შესახებ.

105 შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები, https://info.police.ge/uploads/5c499dc17ae74.pdf

106 შინაგან საქმეთა სამინისტრო, წერილები #71802577507 (22/10/2018); #61802761547 (12/11/2018)

სტატისტიკა აჩვენებს, რომ ბოლო სამი წლის (2016-2018) განმავლობაში, ყველაზე მეტჯერ საქართველოს საზღვრის გადმოკვეთაზე უარი უთხრეს ინდოეთის (4817), ირანისა (3555) და აზერბაიჯანის (2367) მოქალაქეებს, ხოლო ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში (2014-2018) ყველაზე მეტი უარი მიიღეს ირანის (5652), თურქეთისა (5421) და ინდოეთის (5276) მოქალაქეებმა.

წლების დინამიკას თუ გადავავლებთ თვალს და შევადარებთ 2014-2017 წლებში საქართველოს საზღვრის კვეთის მსურველთა და იმ პირთა რაოდენობის ჯამურ პროცენტულ მაჩვენებლებს, რომლებსაც უარი ეთქვათ საზღვრის კვეთაზე, ერაყისა და ინდოეთის მოქალაქეებს სხვა ქვეყნებთან შედარებით ყველაზე ხშირად ეუბნებიან უარს.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო არ აღრიცხავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის საქართველოში შემოსვლაზე უარის თქმის საფუძვლებს.

უცხოელებისათვის მიწის ყიდვის შეზღუდვა

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისების საკითხი, ბოლო წლებში, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ წრეებში ინტენსიური განხილვის საგანი იყო. უცხოელებზე მიწის გაყიდვის აკრძალვის საკითხს წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური მიზნებით სხვადასხვა ჯგუფი იყენებდა. სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა-გასხვისების მარეგლამენტირებელი ნორმები და მათი შინაარსი, 2011 წლიდან დღემდე, რამდენჯერმე შეიცვალა.

2019 წლის თებერვლის მდგომარეობით, თუკი უცხო ქვეყნის მოქალაქე საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის ყიდვას გადაწყვეტს, მან იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს უნდა მიმართოს, თუმცა მისი განცხადება ორგანული კანონის მიღებამდე უვადო წარმოებით შეჩერდება.

2018 წლის 16 დეკემბრიდან ამოქმედდა საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ახალი ცვლილებები[107], რომლის მიხედვითაც სამეურნეო მიწა „განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსად“ გამოცხადდა. სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლება ეკუთვნის ექსკლუზიურად მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველ ერთეულს, საქართველოს მოქალაქეს ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანებას.

კონსტიტუცია უშვებს გამონაკლის შემთხვევას, რომელიც ორგანულმა კანონმა უნდა დაარეგულიროს. ორგანული კანონის მიღებას კი იგივე საპარლამენტო კვორუმი სჭირდება, რაც კონსტიტუციაში ცვლილების შესახებ კონსტიტუციურ კანონს (პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, არანაკლებ ⅔).

ორგანული კანონის პროექტზე მუშაობა პარლამენტმა კონსტიტუციის ახალი ცვლილებების ამოქმედებამდე დაიწყო. პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტმა სამუშაო შეხვედრები გამართა ინვესტორთა საბჭოსთან, ბანკების ასოციაციასთან, ბიზნესასოციაციასა და ამერიკის სავაჭრო პალატასთან. პარლამენტი კონსულტაციებს გეგმავს საქართველოს საპატრიარქოსთანაც[108].

107 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=35 საქართველოს კონსტიტუცია, დოკუმენტის ტიპი: 786, საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი, 23/03/2018.

108 http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/agrarul-sakitxta-komiteti/axali-ambebi-agraruli/otar-danelia-sasoflo-sameurneo-danishnulebis-miwis-shesaxeb-organuli-kanonis-proeqtis-taobaze-konsultaciebs-agrdzelebs.page [ბოლო ნახვა 07/02/2018, 13:36].

2018 წლის 10-11 დეკემბერს იუსტიციის სახლთან საპროტესტო აქცია[109] გაიმართა, სადაც მონაწილეებმა („ქართული მარშის“, პოლიტიკური პარტია „პატრიოტთა ალიანსის“ და სხვა ჯგუფების წარმომადგენლები) იუსტიციის სახლის შესასვლელი დაბლოკეს, რათა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს მიწის დარეგისტრირების საშუალება არ მისცემოდათ. აქციის მონაწილეები საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შინაარსს აპროტესტებდნენ.

2018 წლის 7 დეკემბერს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ძალადაკარგულად ცნო „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის 3^{3}[110] პუნქტი და ამით უცხოელების მიერ საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესყიდვის აკრძალვა გააუქმა[111].

საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ამოქმედებამდე[112] შეჩერებული იყო ის ნორმა, რომლის მიხედვით უცხოელს, საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ და უცხოელის მიერ საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს გააჩნდათ საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე (მათ შორის – მემკვიდრეობით მიღების უფლება). მოსარჩელეები, საბერძნეთის მოქალაქეები, პროკოპი სავვიდი და დიანა შამანიდი, მიუთითებდნენ, რომ კანონის ნორმა ეწინააღმდეგებოდა იმ დროისთვის მოქმედი კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მოთხოვნებს (საკუთრების უფლება)[113].

საკონსტიტუციო სასამართლომ 2018 წლამდე სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე უცხოელების საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით ორი კონსტიტუციური სარჩელი განიხილა.

თავდაპირველად, საკონსტიტუციო სასამართლომ 2012 წლის გადაწყვეტილებით[114] დაადგინა, რომ შეზღუდვა[115], რომლითაც უცხოელებს მიწის შეძენა ეკრძალებოდათ, ხოლო მემკვიდრეობით მიღებულის გაყიდვა ევალებოდათ, ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციის მოთხოვნებს, ირღვეოდა გონივრული ბალანსი კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის და დადგენილი შეზღუდვა იყო არაპროპორციული. 2013 წლის გაზაფხულზე, აგრარულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე გიგლა აგულაშვილმა და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარე ზურაბ ტყემალაძემ უცხოელებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესყიდ-

---

109 https://www.radiotavisupleba.ge/a/29647358.html [ბოლო ნახვა 07/02/2018, 15:22].

110 „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ამოქმედებამდე შეჩერდეს ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოქმედება, საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესახებ“, 22-ე მუხლის 33 პუნქტი.

111 იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განჩინება, N3/10/1267,1268, 07.12.2018.

112 2017 წლის 16 ივნისის საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის ამოქმედებამდე შეჩერდეს ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოქმედება“.

113 „1. საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და ხელშეუვალია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება. 2. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია ამ მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი“. 21-ე მუხლი. საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი, N3710 – სსმI, N62, 05.11.2010წ., მუხ. 379.

114 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილება N3/1/512.

115 „ამ მუხლის 1^{1}, 1^{2} და 1^{3} პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში“, „უცხოელსა და“, რომელიც გრძელდება სიტყვებით „საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს საკუთრების უფლება აქვთ მხოლოდ იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე...“, „ხოლო უცხოელს – აგრეთვე იმ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე, რომელსაც ის მართლზომიერად ფლობდა, როგორც საქართველოს მოქალაქე“, მე-4 მუხლის 11 პუნქტის სიტყვების „უცხოელი და“, მე-4 მუხლის 1^{2} პუნქტის სიტყვების „უცხოელსა და“ და მე–4 მუხლის 1^{3} პუნქტი. საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“, მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

ვისა და მემკვიდრეობით მიღების დაუყოვნებლივ აკრძალვის კანონპროექტი შეიმუშავეს.[116] ამის შემდეგ, 2013 წლის ივლისიდან, უცხოელებისთვის მიწის მიყიდვაზე დროებითი მორატორიუმი ამოქმედდა.

2013 წლის 17 სექტემბერს ავსტრიის მოქალაქემ მიწის შეძენაზე დროებითი მორატორიუმი საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა[117]. მოსარჩელე ამტკიცებდა, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენისა და მემკვიდრეობით მიღების აკრძალვა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ საკუთრებისა და თანასწორობის უფლებებს ეწინააღმდეგებოდა.

2014 წლის განჩინებით[118] საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებითად განსახილველად არ მიუღია კონსტიტუციური სარჩელი და პირდაპირ ძალადაკარგულად ცნო სადავო ნორმები, რომლის შინაარსი სასამართლოს უკვე ჰქონდა განხილული.

116 საქართველოს კანონის „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი – „2014 წლის 31 დეკემბრამდე შეჩერდეს ამ კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოქმედება“.

117 ავსტრიის მოქალაქე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 14.06.2013, სარჩელი N-556.

118 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის განჩინება, N1/2/563.

რეკომენდაციები

საკანონმდებლო და აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ

- უცხო ქვეყნის მოქალაქეებთან მიმართებით გაატარონ ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკა;

- რასიზმთან ბრძოლის, ასევე უცხო ქვეყნის მოქალაქეების დისკრიმინაციისგან დაცვის, მათი უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფის მიზნით, შემუშავდეს პოლიტიკა, სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, მათ შორის, აისახოს ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმაში.

პოლიტიკურმა პარტიებმა და მათმა წარმომადგენლებმა

- თავი შეიკავონ პოპულისტური და სიძულვილის ენის შემცველი განცხადებებისგან, რომლებიც ხელს უწყობს საზოგადოებაში უცხოელებისა და მიგრანტების მიმართ უარყოფითი, ქსენოფობიური გაწყობების გაღვივებას;

- შეიმუშაონ ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკა, სამოქმედო გეგმა და სიძულვილის ენის მიუღებლობის დეკლარაცია.

სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ

- უცხო ქვეყნების წარმომადგენლებზე ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის გადაწყვეტისას, უზრუნველყოს ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთება;

- თითოეული საქმის გადაწყვეტისას დაასაბუთოს კანონით მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება;

- ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში არ დაუშვას დისკრიმინაცია რასობრივი/ეროვნული ან სხვა ნიშნით;

- ბინადრობის ნებართვის გაცემის შესახებ თითოეულ საქმეში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უარყოფითი დასკვნის არსებობის მიუხედავად, ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე სათანადოდ გამოიკვლიოს ბინადრობის ნებართვის მაძიებლის კერძო ინტერესი, იმსჯელოს კერძო და საჯარო ინტერესების კონკურენციის საკითხზე და დაასაბუთოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება ერთ-ერთის სასარგებლოდ გადაწყვეტილების მიღებისას, ხოლო ოჯახის გაერთიანების მიზნით ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ საქმეებში გაითვალისწინოს ოჯახის ერთიანობის პრინციპი;

- იმ უცხოელებს, რომლებსაც სასამართლოში აქვთ მიმდინარე საქმე ბინადრობის ნებართვის მოპოვების თაობაზე, საქართველოდან გასვლის ვალდებულება გადაუვადოს გონივრული (3-თვემდე) ვადით.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ

- უზრუნველყოს მყისიერი რეაგირება რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე ჩადენილ თითოეულ ქმედებაზე, რომელსაც სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნები გააჩნია;

- სწრაფად, ეფექტურად და მიუკერძოებლად გამოიძიოს სავარაუდო რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე ჩადენილი თითოეული დანაშაული;

- რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე ჩადენილი ძალადობის მსხვერპლის მოწმის სტატუსით დაკითხვისას გამოარკვიოს და დაკითხვის ოქმში სათანადოდ ასახოს რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის მოტივის არსებობა სავარაუდო დანაშაულში;

- საქმის წარმოების ელექტრონულ სისტემაში მიუთითოს შეუწყნარებლობის მოტივისა და დისკრიმინაციის კონკრეტული ნიშნის შესაძლო არსებობის შესახებ;

- შეიმუშაოს პოლიტიკის დოკუმენტი და სტრატეგია რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციისთვის;

- თითოეულ შემთხვევაში დაასაბუთოს უცხოელებისთვის საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადმოკვეთაზე უარის შესახებ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

- გააუმჯობესოს შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენილ დანაშაულებზე მონაცემების აღრიცხვისა და შეგროვების სისტემა.

საქართველოს პროკურატურამ

- უზრუნველყოს რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების მიმდინარეობაზე სათანადო ზედამხედველობა, სწრაფი, ეფექტური და ობიექტური გამოძიების წარმართვისთვის;

- სათანადო ყურადღება მიაქციოს რასობრივი/ეროვნული ნიშნით შეუწყნარებლობის მოტივს სავარაუდო დანაშაულში და, საკმარისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, გამოძიების ეტაპზევე გამოკვეთოს ის საქმეში, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში, დანაშაული გადაკვალიფიცირდეს შესაბამისად;

- სათანადო საფუძვლის არსებობისას დროულად უზრუნველყოს რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე ჩადენილი ძალადობის მსხვერპლისთვის დაზარალებულის სტატუსის მინიჭება;

- დაზარალებულის სტატუსის მინიჭების დადგენილებაში გამოკვეთოს დანაშაულის ჩადენის სავარაუდო რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის მოტივი;

- სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელებისას გამოკვეთოს სავარაუდო რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის მოტივი, მათ შორის, ბრალის წაყენების დადგენილებაში;

- შეიმუშაოს პოლიტიკის დოკუმენტი რასობრივი/ეროვნული შეუწყნარებლობის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის;

- გააუმჯობესოს შეუწყნარებლობის მოტივით ჩადენილ დანაშაულებზე მონაცემების აღრიცხვისა და შეგროვების სისტემა.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა

- ბინადრობის ნებართვის მაძიებელი უცხოელების საქმეებზე გაცემული უარყოფითი დასკვნები ბინადრობის ნებართვის მინიჭების მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით, დააფუძნოს რეალურ და უტყუარ მტკიცებულებებს კონკრეტული პიროვნებისგან მომდინარე სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის საფრთხის შექმნის შესახებ;

- საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, მოითხოვოს და გაეცნოს სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის მქონე ინფორმაციას, მისი მოთხოვნის შემთხვევაში უზრუნველყოს ამ საიდუმლო ინფორმაციის და დოკუმენტაციის სრულად მიწოდება მათი კანონიერების შესწავლის მიზნით.

საერთო სასამართლოებმა

- ბინადრობის ნებართვის გაცემის შესახებ თითოეულ საქმეში სიღრმისეულად გამოიკვლიონ ბინადრობის ნებართვების გაცემაზე სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს უარის საფუძვლიანობა;

- ასეთ საქმეებში სათანადოდ შეისწავლონ დისკრიმინაციის დადგენის, მისი შედეგების აღმოფხვრისა და მორალური ზიანის ანაზღაურების თაობაზე სასარჩელო მოთხოვნების საფუძვლიანობა და ამ ნაწილში მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარი სამართლებრივად საკმარისად დაასაბუთონ გადაწყვეტილებაში;

- გამოიკვლიონ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ ბინადრობის ნებართვის გაცემის მიზანშეუწონლობის შესახებ შესაბამისი რეკომენდაციის გაცემის წინაპირობები;

- ბინადრობის ნებართვის გაცემის შესახებ თითოეული საქმეზე დასაბუთებულ გადაწყვეტილებაში იმსჯელოს კერძო და საჯარო ინტერესების კონკურენციის საკითხზე, ხოლო ოჯახის გაერთიანების მიზნით ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ საქმეებზე, ოჯახის ერთიანობის პრინციპის დაცვასთან დაკავშირებით.

კომერციულმა ბანკებმა და საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა

- უცხოელი, განსაკუთრებით კი აზიის და აფრიკის ქვეყნების წარმომადგენელი კლიენტების მომსახურების დროს არ დაუშვან დისკრიმინაცია რასობრივი/ეროვნული ან სხვა ნიშნით;

- უცხოელ სტუდენტებს მიეცეთ შესაძლებლობა, გახსნან ბანკში ანგარიში, რომლის საშუალებითაც მათთვის შესაძლებელი იქნება ფულადი გზავნილების მიღება ან/და გაგზავნა;

- საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა შეასრულოს საქართველოს სახალხო დამცველის 04/04/2018 N13-4/5189 ზოგად წინადადებაში ასახული მითითებები