



ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

საქართველოში თავშესაფრის მინიჭებაზე უარის თქმის პროცედურები გამჭვირვალე არ არის

ანალიზი მომზადებულია პროექტის - საზოგადოების გაძლიერება კარგი მართველობის ხელშეწყობისთვის - ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია ვიშეგრადის საერთაშორისო ფონდისა და ნიდერლანდების სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ. კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ვიშეგრადის საერთაშორისო ფონდისა და ნიდერლანდების სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს პოზიციას.



Government of the Netherlands

საკონტაქტო ინფორმაცია:

აღ. გრიბოედოვის ქ. №3 საქართველო, 0180,
თბილისი
ტელ: + 995 32 292 15 14
ელ-ფოსტა: info@idfi.ge
ვებგვერდი: www.idfi.ge

ნოემბერი, 2017

შინაარსი

ძირითადი მიგნებები.....	3
ინფორმაციის მოპოვებისა და დამუშავების მეთოდები.....	3
ზოგადი ცნობები.....	4
ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძვლები.....	4
კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები.....	4
თავშესაფრის მინიჭებასთან დაკავშირებული სტატისტიკა.....	6
მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეები.....	8
საერთაშორისო პრაქტიკა.....	8
IDFI-ის რეკომენდაციები.....	9

ძირითადი მიგნებები

საქართველოს კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკიდან გამოდინარე, სახელმწიფოს შეუძლია თავშესაფრის მაძიებელს ლტოლვილისა ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარი უთხრას იმ საფუძველით, რომ იგი საფრთხეს უქმნის ქვეყნის უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს, ისე, რომ თავშესაფრის მაძიებელს არ აქვს არანაირი ინფორმაცია, კონკრეტულად რაზე დაყრდნობით ხდება მისთვის თავშესაფარზე უარის თქმა.

შესაბამისად, ასეთ საქმეებზე სასამართლოს მიერ გამოტანილ გადაწყვეტილებებსა და განჩინებებში მითითებული არ არის უარის კონკრეტული დეტალები, დასახელებული არ არის თავშესაფრის მაძიებლებისათვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის ზოგადი საფუძველებიც კი, მათ შორის ტერორისტულ დაჯგუფებებთან კავშირი ან სხვ.

კვლევის შედეგად იკვეთება ორი ძირითადი პრობლემა:

- იმის გამო, რომ თავშესაფრის მაძიებლებს და არც მათი დაცვის განმახორციელებელ პირებს არ აქვთ დასახელებული ინფორმაცია, ისინი ვერ სარგებლობენ დაცვისა¹ და სამართლიანი სასამართლოს უფლებით, ²რაც წინააღმდეგობაშია საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებთან;
- იმის გამო, რომ დასახელებული ინფორმაცია მოცემული არ არის სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და განჩინებებში, სასამართლო გადაწყვეტილებები და განჩინებები, როგორც საჯარო ინფორმაცია, საზოგადოებისათვის ფაქტობრივად მიუწვდომელია, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებულ ინფორმაციის საჯაროობის პრინციპს.

IDFI მიიჩნევს, რომ აღნიშნული პრობლემები განპირობებულია საქართველოს კანონმდებლობის ხარვეზებით.

ინფორმაციის მოპოვებისა და დამუშავების მეთოდები

IDFI-მ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან გამოთხოვილი [საჯარო ინფორმაციით](#) დაადგინა, რომ 2017 წლის 1-ლი იანვრიდან 2017 წლის 9 ოქტომბრამდე პერიოდში 95 თავშესაფრის მაძიებელ პირს უარი ეთქვა ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე იმ არგუმენტით, რომ არსებობდა საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ განმცხადებელი საფრთხეს შეუქმნიდა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს.

„საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით უარი ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე შესაძლოა გასაჩივრდეს სასამართლოში. ამ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილებას სააპელაციო სასამართლო იღებს. შესაბამისად, IDFI-მ თბილისის სააპელაციო სასამართლოდან გამოითხოვა [იმ გადაწყვეტილებებისა და განჩინებების ასლები](#), სადაც მოპასუხეს წარმოადგენდა ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, ხოლო დავის საგანს კი სამინისტროს მიერ აპელანტთათვის სახელმწიფოს უსაფრთხოების საფუძველით თავშესაფრის მინიჭებაზე უარი და ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მოთხოვნა წარმოადგენდა.

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ IDFI-ს საჯარო ინფორმაციის სახით მიაწოდა ყველა იმ გადაწყვეტილებისა და განჩინების ასლი, რომელიც აღნიშნულ საკითხზე 2017 წლის 1-ლი იანვრიდან 2017 წლის 1-ლ სექტემბრამდე პერიოდში იქნა გამოტანილი.

IDFI ასევე გაეცნო სამინისტროს ვებგვერდზე პროაქტიულად განთავსებულ სტატისტიკურ მონაცემებს.

¹საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

²საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი

ზოგადი ცნობები

საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, „საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.“³

საქართველოს პარლამენტის 1999 წლის 28 მაისის N1996 დადგენილებით საქართველო შეუერთდა „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1951 წლის კონვენციას, რომლის პირველი მუხლიც განსაზღვრავს „ლტოლვილის“ ცნებას. კონვენციის მიზნებისათვის ტერმინი „ლტოლვილი“ ვრცელდება ნებისმიერ პირზე, რომელიც საფუძვლიანი შიშის გამო, რომ იგი შესაძლოა გახდეს დევნის მსხვერპლი რასის, რელიგიის, აღმსარებლობის, ეროვნების, გარკვეული სოციალური ჯგუფებისადმი კუთვნილების ან პოლიტიკური მრწამსის გამო, იმყოფება თავისი მოქალაქეობის ქვეყნის გარეთ და არ შეუძლია ან არ სურს ამგვარი შიშის გამო ისარგებლოს ამ ქვეყნის მფარველობით, ან არის მოქალაქეობის არმქონე პირი და მსგავსი მოვლენების შედეგად იმყოფება ადრინდელი საცხოვრებელი ქვეყნის გარეთ, არ შეუძლია ან ანალოგიური შიშის გამო არ სურს დაბრუნდეს იმ ქვეყანაში. ⁴

საქართველოს კანონმდებლობაში „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1951 წლის კონვენცია დანერგილია „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის სახით, რომელიც აფართოებს საერთაშორისო დაცვის ფარგლებს. „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით ლტოლვილის სტატუსის გარდა, თავშესაფრის მაძიებელს შესაძლოა მიენიჭოს ჰუმანიტარული სტატუსიც. კერძოდ, ჰუმანიტარული სტატუსი თავშესაფრის მაძიებელს ენიჭება, თუ ის ვერ აკმაყოფილებს ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებისათვის დადგენილ კრიტერიუმებს და არსებობს რეალური რისკი, რომ წარმოშობის ქვეყანაში დაბრუნებისას იგი დადგება სერიოზული ზიანის საფრთხის ქვეშ. ⁵

ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძვლები

„საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის საფუძვლებს. ერთ-ერთი მათგანი არის **საკმარისი საფუძვლის არსებობა ვარაუდისათვის**, რომ თავშესაფრის მაძიებელი საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს. ⁶

ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო ამ საფუძვლებზე მხოლოდ მას შემდეგ მსჯელობს, თუ დაადგენს, რომ პირი იმსახურებს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარულ სტატუსს. შესაბამისად, სამინისტრო აღიარებს, რომ თავშესაფრის მაძიებელს აქვს საფუძვლიანი შიში, რომ შესაძლოა გახდეს დევნის მსხვერპლი, ან არსებობს რეალური რისკი, რომ წარმოშობის ქვეყანაში დაბრუნებისას იგი დადგება სერიოზული ზიანის საფრთხის ქვეშ. თუმცა, მიუხედავად ამისა, სამინისტრო მას არ ანიჭებს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარულ სტატუსს, რადგან მიიჩნევს, რომ იგი საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოებას, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საზოგადოებრივ წესრიგს. შესაბამისად, სამინისტრო სახელმწიფო უსაფრთხოების, ტერიტორიული მთლიანობისა ან საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესს უფრო მაღლა აყენებს, ვიდრე თავშესაფრის მაძიებლის ინტერესს, იცხოვროს მისთვის უსაფრთხო გარემოში.

კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები

³საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

⁴„ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1951 წლის კონვენციის 1-ლი მუხლის „ა“ პუნქტის მე-2 ნაწილი

⁵„საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტი; „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის „ა“ პუნქტი

⁶„საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი

1.1. საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული ჩანაწერების წინააღმდეგობა სამართლიანი სასამართლოსა და დაცვის უფლებასთან

IDFI მიიჩნევს, რომ საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებულ სამართლიანი სასამართლოსა და დაცვის უფლებასთან წინააღმდეგობაშია საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-20¹ მუხლის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც იძლევა შესაძლებლობას, რომ თავშესაფრის მამიებლისათვის ლტოლვილისა თუ ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭების შესახებ სასამართლო დავების შემთხვევაში თავშესაფრის მამიებლებისა და მათი დაცვის განმახორციელებელი პირებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეული ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის.

კერძოდ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-20¹ მუხლის მე-3 ნაწილში მითითებულია, რომ გასაიდუმლოებულ ინფორმაციასთან დაკავშირებულ საქმეზე გამოტანილ გადაწყვეტილებაში არ მითითება ის მონაცემი, რომელიც გამოიწვევს გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გამჟღავნებას.⁷

თავშესაფრის მამიებლისათვის ლტოლვილისა ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით უარის თქმის საფუძვლად კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია გამოიყენება. „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად კი, კონტრდაზვერვითი საქმიანობა გასაიდუმლოებულია და ამ საქმიანობის ამსახველი დოკუმენტები, მასალები და სხვა მონაცემები წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას.⁸

ამ საკანონმდებლო ნორმების არსებობის პირობებში თავშესაფრის მამიებლებს, მათი დაცვის განმახორციელებელ პირებს და თავად ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსაც კი არ აქვს წვდომა კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შედეგად მოპოვებულ იმ ინფორმაციაზე, რომელიც თავშესაფრის მინიჭების საფუძველი ხდება. სამინისტრო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისაგან მხოლოდ იმ ინფორმაციას იღებს, არსებობს, თუ არა საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ განმცხადებელი საფრთხეს შეუქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას. კონკრეტულ საფუძვლებზე წვდომა კი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გარდა, მხოლოდ სასამართლოს აქვს, თუმცა ამ ინფორმაციას თავშესაფრის მამიებელსა ან/და მისი დაცვის განმახორციელებელ პირს არც სასამართლო არ აწვდის.

მაგალითისათვის, თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 25 აპრილს მიღებულ განჩინებაში,⁹ რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით თავშესაფრის მამიებლისათვის ლტოლვილის სტატუსზე უარის თქმის ფაქტსაც მოიცავდა, სასამართლომ სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ ზოგადი ინფორმაციაც კი არ მიუთითა. აღნიშნული ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ იყო არც თავშესაფრის მამიებლისა და არც მისი დაცვის განმახორციელებელი პირისათვის. ამ საქმეში თავშესაფრის მამიებელი იყო ირანის ისლამური რესპუბლიკის მოქალაქე პროტესტანტი ქრისტიანი. თავშესაფრის მამიებლის განმარტებით, მისი რელიგიური შეხედულებების გამო იგი წარმოშობის ქვეყნაში იყო დევნის მსხვერპლი. სამინისტრომ, მიუხედავად იმისა, რომ დაეთანხმა ამ ფაქტს, თავშესაფრის მამიებელს სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით უარი უთხრა ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე.

ანალოგიურად, მიუხედავად იმისა, რომ ერთ-ერთ განსახილველ საკითხს წარმოადგენდა, რამდენად ეწინააღმდეგებოდა თავშესაფრის მამიებლის საქართველოში ყოფნა ქვეყნის ინტერესებს, თბილისის სააპელაციო სასამართლო ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 24 მაისს განჩინებაში¹⁰ აღნიშნულთან მიმართებით ზოგადი მონაცემებიც კი არ ყოფილა მითითებული. 2017 წლის 25 აპრილს მიღებული განჩინების ფარგლებში განსახილველი საქმის მსგავსად, აქაც ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ ყოფილა არც თავშესაფრის მამიებლისა და არც მისი დაცვის განმახორციელებელი პირებისათვის.

აღნიშნული საქმე ეხებოდა სირიის არაბული რესპუბლიკის მოქალაქე თავშესაფრის მამიებელს, რომელიც აღნიშნავდა, რომ სირიაში დაბრუნება შეუძლებელი იყო, რადგან იქ არსებული ვითარება არ იყო უსაფრთხო და სტაბილური. თავშესაფრის მამიებელი დამატებით აღნიშნავდა, რომ სირია სისტემატურად იბომბებოდა „ისლამური სახელმწიფოს მიერ“. შესაბამისად, იგი ითხოვდა ჰუმანიტარულ სტატუსს, იმ საფუძვლით, რომ მისი წარმოშობის

⁷ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-20¹ მუხლის მე-3 ნაწილი

⁸ „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი

⁹ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის (მოსამართლეები: გიორგი ტყავაძე, ქეთევან დუგლაძე, გიორგი გოგიაშვილი) 2017 წლის 25 აპრილს განჩინება საქმეზე N330310012001026502

¹⁰ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის (მოსამართლეები: ქეთევან დუგლაძე, ნათია ქუთათელაძე, გიორგი ტყავაძე), 2017 წლის 24 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე N330310015794439

ქვეყანაში, სირიაში, დაბრუნების შემთხვევაში შესაძლოა სერიოზული საფრთხე შექმნოდა მის სიცოცხლეს ან დარღვეულიყო მისი უფლებები, რადგან სირია ვერ უზრუნველყოფდა მისი და მისი ოჯახის უსაფრთხოებას.

სამინისტრო ისევე, როგორც საერთო სასამართლოები, მათ შორის თბილისის სააპელაციო სასამართლოც დაეთანხმა იმ ფაქტს, რომ თავშესაფრის მაძიებელი, სირიაში არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, იმსახურებდა ჰუმანიტარულ სტატუსს, თუმცა მას სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით ეთქვა უარი თავშესაფარზე.

IDFI მიიჩნევს, რომ განხილული ნორმების მოქმედებით ირღვევა საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული სამართლიანი სასამართლოსა და დაცვის უფლება. სამართლიანი სასამართლოს უფლება მოიცავს საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების სრულყოფილად დაცვის შესაძლებლობას, ყველა საჭირო ბერკეტის გარანტირებას, მათ შორის ამ უფლებებით სასამართლოში დაცვის შესაძლებლობის ჩათვლით.¹¹ განხილული ნორმების მოქმედების გამო თავშესაფრის მაძიებელი მოკლებულია რეალურ გარანტიას სასამართლოს გზით დაიცვას საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული თავშესაფრის უფლება,¹² რადგან მისთვის, ისევე, როგორც მისი დაცვის განმახორციელებელი პირისათვის ცნობილი არ არის საფუძვლები, რომლებზე დაყრდნობითაც სასამართლო იღებს მის მიმართ გადაწყვეტილებას, არ აქვს შესაძლებლობა გააკეთოს განმარტება ამ საფუძვლების შესახებ. შესაბამისად, ეს, თავის მხრივ, ასევე გულისხმობს, რომ განხილული ნორმებით ირღვევა თავშესაფრის მაძიებლის საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული კიდევ ერთი უფლება - დაცვის უფლება.

1.2. საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული ჩანაწერების წინააღმდეგობა ინფორმაციის საჯაროობის პრინციპთან

IDFI დამატებით პრობლემას ხედავს იმაში, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებები/განჩინებები, რომლებიც ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე უსაფრთხოების საფუძვლით უარნათქვამ თავშესაფრის მაძიებლებს ეხება, საზოგადოებისათვის ფაქტობრივად მიუწვდომელია.

სასამართლო გადაწყვეტილებებსა და განჩინებებში მითითებული არ არის ზოგადი მონაცემებიც კი სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძველთან დაკავშირებით. შესაბამისად, საზოგადოებას და მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციებს შესაძლებლობა არ აქვთ დააკვირდნენ და გააკონტროლონ სახელმწიფოში ამ მხრივ მიმდინარე მოვლენები.

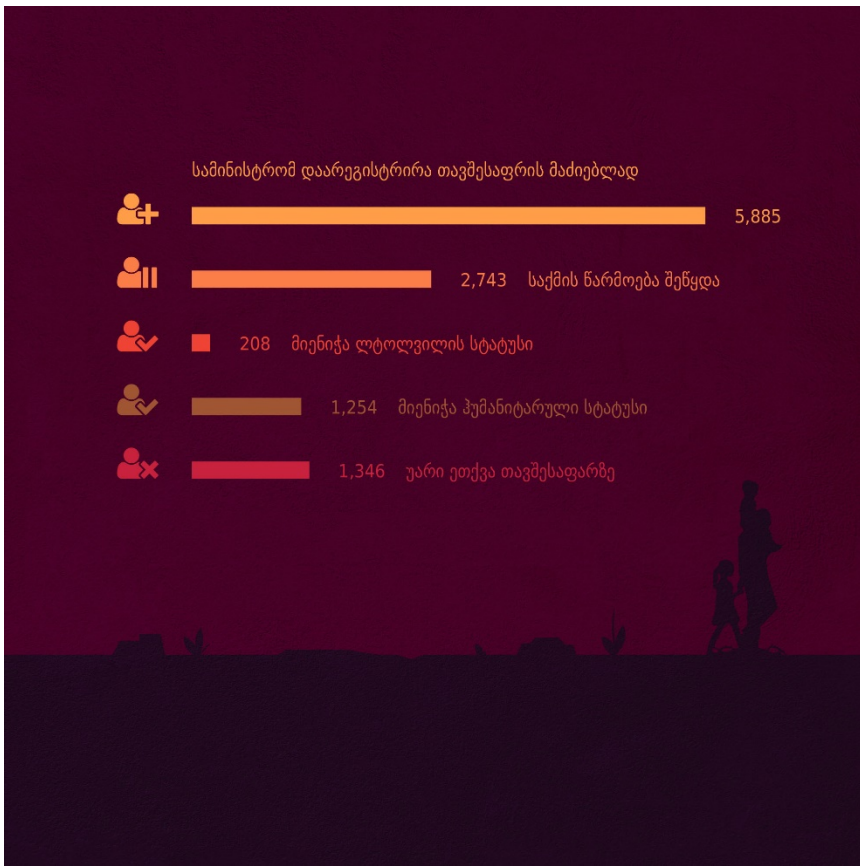
პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ ამ ინფორმაციაზე წვდომა, სასამართლოს გარდა, საზოგადოების არცერთ წარმომადგენელს არ აქვს, მათ შორის, არც სახალხო დამცველს, რადგან არ ხდება, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ინტერესსა და ინფორმაციის საჯაროობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს კონტროლის ინტერესს შორის ბალანსის დაცვა.

თავშესაფრის მინიჭებასთან დაკავშირებული სტატისტიკა

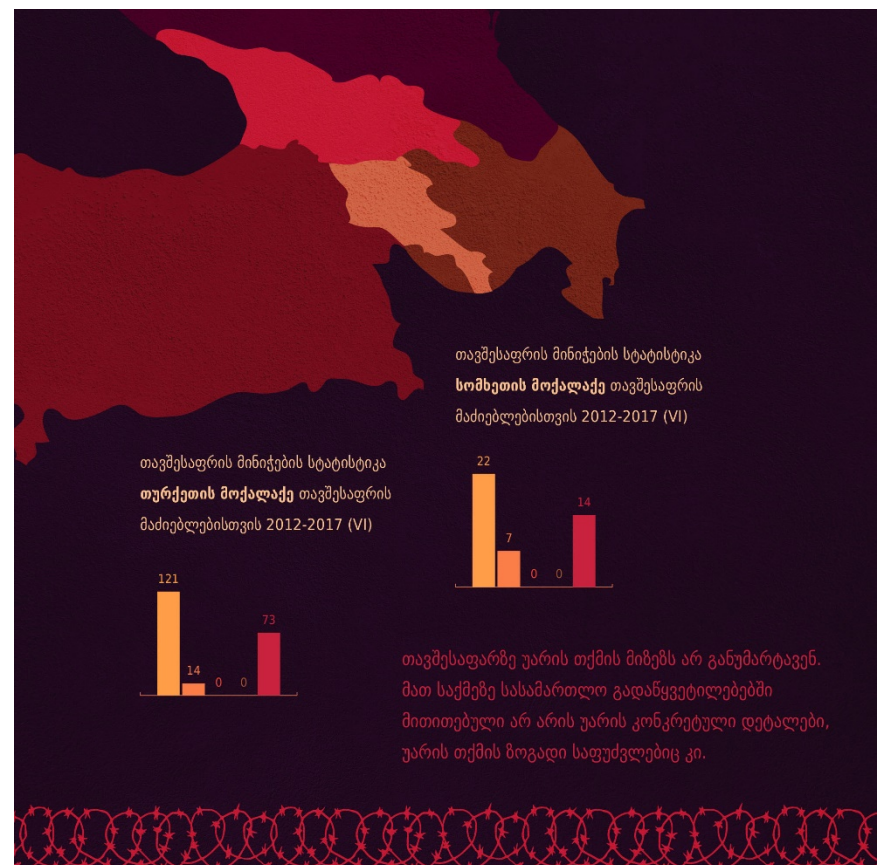
IDFI-მ გაანალიზა ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული სტატისტიკა და სამინისტროს ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოქვეყნებული სტატისტიკური მონაცემები. განხილული სტატისტიკური მაჩვენებლები ეჭვს ბადებს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური და სამინისტრო შესაძლოა საკანონმდებლო ხარვეზს თავშესაფრის მაძიებლებისათვის თავშესაფარზე უარის თქმისათვის იყენებდნენ. კერძოდ, 2017 წლის 1-ლი იანვრიდან 2017 წლის 9 ოქტომბრამდე პერიოდში 95 თავშესაფრის მაძიებელს თავშესაფარზე უარი სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლით ეთქვა, რაც ერთი წლის კვალობაზე ძალიან დიდი რიცხვია. აღნიშნულს ამაფრებს ის გარემოებაც, რომ, სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსებული სტატისტიკური ინფორმაციის თანახმად, სამინისტროს მიერ დარეგისტრირებული თავშესაფრის მაძიებლების მხოლოდ მცირე ნაწილი იღებს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარულ სტატუსს.

¹¹საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 28 ივნისის #3/1/531 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, პარ.3

¹²საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი



ასევე საგულისხმოა თავშესაფრის მინიჭების სტატისტიკა მოსაზღვრე ქვეყნების მოქალაქე თავშესაფრის მაძიებლების მიმართ. IDFI-ის მიერ განხორციელებული სტატისტიკურმა ანალიზმა უჩვენა,¹³ რომ აზერბაიჯანის, სომხეთისა და განსაკუთრებით თურქეთის მოქალაქე თავშესაფრის მაძიებლები ლტოლვილთა სამინისტროს მხრიდან თითქმის არცერთ შემთხვევაში არ იღებენ ლტოლვილის ან ჰუმანიტარულ სტატუსს. 2012-2017(VI) წლების სტატისტიკის თანახმად, ამ ქვეყნების მოქალაქე ჯამში 5 თავშესაფრის მაძიებელს მიენიჭა ლტოლვილის სტატუსი.



დამატებითი დეტალებისათვის იხილეთ თანდართული [დოკუმენტი](#).

¹³ იხილეთ მოწოდებული სტატისტიკის მიხედვით, IDFI-ის მიერ მოზადებული ვიზუალიზაცია: <http://bit.ly/2mrxGZi>

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ თავშესაფრის მაძიებლებთან მიმართებით საქმის გადაწყვეტისას სამინისტრო მოქმედებს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო. შესაბამისად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 96-ე მუხლის თანახმად, იგი ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს გარემოებები. მიუხედავად ამისა, სამინისტრო თავშესაფრის მაძიებელს რელიევანტური გარემოებების გამოკვლევების გარეშე ეუბნება უარს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მინიჭებაზე, ვინაიდან დღევანდელი საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში, როგორც აღვნიშნეთ, კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შედეგად მოპოვებულ ინფორმაციაზე სამინისტროს წვდომა არ აქვს. შესაბამისად, იმ პირობებში, როცა თავშესაფრის მაძიებელს, მისი დაცვის განმახორციელებელ პირებს და საზოგადოებას არანაირი ინფორმაცია არ აქვთ თავშესაფარზე უარის თქმის საფუძვლის შესახებ, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელში გადადის განუზომელი შესაძლებლობა განსაზღვროს, რომელი თავშესაფრის მაძიებელს უნდა მიენიჭოს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსი და ეს ბერკეტი სხვადასხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად გამოიყენოს.

მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეები

თავშესაფრის მაძიებელთან მიმართებით ბოლოდროინდელი ყველაზე გახმაურებული საქმე მუსტაფა ემრე ჩაბუქისათვის ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებას ეხება.

მნიშვნელოვანია სამინისტროს ამ გადაწყვეტილების მიღებამდე არსებული ფაქტობრივი გარემოებები. თურქეთის სახელმწიფომ საქართველოს მოსთხოვა მუსტაფა ემრე ჩაბუქის დაკავება და თურქეთში ექსტრადირება, რის შემდეგაც მუსტაფა ემრე ჩაბუქი საქართველოში 2017 წლის 24 მაისს დააკავეს. მას შეეფარდა წინასაექსტრადიცო სამთვიანი პატიმრობა, რომელიც შემდგომში დამატებით სამი თვით გახანგრძლივდა. თურქეთის სახელმწიფო ჩაბუქის ექსტრადაციას მისი ფეთულა გიულენის ორგანიზაციასთან სავარაუდო კავშირის გამო ითხოვდა, რომელიც თურქეთში ტერორისტულ ორგანიზაციად მიიჩნევა.

მუსტაფა ემრე ჩაბუქმა 2017 წლის 31 მაისს სამინისტროს ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების თაობაზე განცხადებით მიმართა, რაზეც მას უარი ეთქვა. სამინისტროს არ შეუფასებია დეტალები, თუ როგორ პირობებში მოუწევდა მუსტაფა ემრე ჩაბუქის ყოფნა, თურქეთში დაბრუნების შემთხვევაში. სამინისტროს არ გაუთვალისწინებია თურქეთის ციხეში არსებული ვითარება, რომელზეც არაერთი წყარო მიუთითებს, მათ შორის ევროპული კომისია, გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭო და სხვ., რომ თურქეთის ციხეებში, იქ არსებული ზოგადი ვითარებისა და კონკრეტული ფაქტების გათვალისწინებით, ადამიანები შესაძლოა წამებას, არაადამიანურ და ღირსების შემლახველ მოპყრობას დაექვემდებარონ. ასევე აღსანიშნავია ევროპის ქვეყნების პრაქტიკა, რომლებმაც, გიულენის ორგანიზაციის წევრების გადაცემის მოთხოვნის მიუხედავად, ეს პირები თურქეთისათვის არ გადაუციათ.

აღნიშნული საქმისა და ახლოსაზღვარგარეთის ქვეყნების მოქალაქე თავშესაფრის მაძიებლებისათვის თავშესაფრის მინიჭებასთან დაკავშირებული სტატისტიკის ანალიზი უჩვენებს, რომ თავშესაფრის მინიჭების პროცედურების პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად გამოყენების რეალური რისკი არსებობს.

საერთაშორისო პრაქტიკა

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკით, რომელიც აისახა არაერთ გადაწყვეტილებაში, მათ შორის საქმეზე „C.G. და სხვები ბულგარეთის წინააღმდეგ“¹⁴ აუცილებელია მხარეს ჰქონდეს შესაძლებლობა წარმოადგინოს თავისი პოზიცია, ჰქონდეს ინფორმაცია მის მიმართ გამოყენებულ ინფორმაციაზე, მაშინაც კი, თუ საქმე ეხება სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულ მონაცემებს. იგივე სტანდარტია დამკვიდრებული ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სხვა გადაწყვეტილებებშიც, მათ შორის საქმეზე „ჩაჰალი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“¹⁵ და „საადი იტალიის წინააღმდეგ“.¹⁶

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ, საქმეზე „ჩაჰალი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ“, გაერთიანებულ სამეფოში თავშესაფრის მაძიებელთა საქმეებზე სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციის გამოყენების წესი შეიცვალა. თუკი, მანამდე არსებული მოდელის ფარგლებში მხარეს სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულ ინფორმაციაზე წვდომა საერთოდ არ ჰქონდა, აღნიშნული გადაწყვეტილების

¹⁴C.G. და სხვები v. ბულგარეთის წინააღმდეგ, app.No. 1365/07

¹⁵ჩაჰალი გაერთიანებული სამეფოს წინააღმდეგ, , app No 22414/93

¹⁶ საადი იტალიის წინააღმდეგ, app. No. N37201/06, 28.2.08

შემდეგ გაერთიანებულმა სამეფომ შემოიღო სპეციალური ადვოკატის ინსტიტუტი. იგივე ინსტიტუტი დამკვიდრდა კანადაშიც კანადის უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის გადაწყვეტილების შემდეგ, საქმეზე „ჩარაკაოუი კანადის წინააღმდეგ“¹⁷.

სპეციალურ ადვოკატებს აქვთ უფლება გაეცნონ სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულ ინფორმაციას. ისინი სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ. სასამართლო ყოველ საქმეზე ინდივიდუალურად წყვეტს, მისცეს თუ არა სპეციალურ ადვოკატს საქმის დეტალების კლიენტთან განხილვის უფლება, თუმცა, ნებისმიერ შემთხვევაში, ადვოკატი უფლებამოსილია საქმის ძირითადი არსი გააცნოს კლიენტს.

აღსანიშნავია, რომ ამ მოდელის არსებობის პირობებშიც კი ადამიანის უფლებათა ერთობლივმა კომიტეტმა (Joint Committee on Human Rights-მა) ტერორიზმთან მიმართებით პოლიტიკისა და ადამიანის უფლებებთან მიმართებით მეთექვსმეტე ანგარიშში აღნიშნა, რომ გაერთიანებული სამეფოს მიერ საიდუმლო ინფორმაციის გამოყენების საკითხი და ზოგადად სპეციალური ადვოკატის ინსტიტუტი უნდა გადაიხედოს.¹⁸ კომიტეტს მიაჩნია, რომ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის საწინააღმდეგოა ის ფაქტი, რომ სპეციალურ ადვოკატებს ინფორმაციის გაცნობის შემდეგ უფლება არ აქვთ მათი დაცვის ქვეშ მყოფ პირებს დეტალური ინფორმაცია მიაწოდონ სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულ ინფორმაციასთან დაკავშირებით. კომიტეტის აზრით, აღნიშნულის გამო სასამართლოს მიერ გამოყენებულ მტკიცებულებები ამ პირებისათვის კვლავ ბუნდოვანია.¹⁹

სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის ინტერესსა და ინდივიდის უფლებების დაცვასთან მიმართებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე ZZ v. Secretary of State for the Home Department,²⁰ სადაც სასამართლომ Free Movement Directive 2004/38/EC-ზე (დირექტივა სავალდებულოა ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის და ასევე ისლანდიის, ნორვეგიის, შვეიცარიისა და ლიხტენშტაინისათვის) მსჯელობისას აღნიშნა, რომ წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან დააბალანსონ სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის ინტერესი და ინდივიდის მიერ საკუთარი თავის ეფექტურად დაცვის მექანიზმის არსებობის მნიშვნელობა. სასამართლოს მითითებით, აღნიშნული ვალდებულება ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტიის 47-ე მუხლიდან გამომდინარეობს.²¹

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დამატებით აღნიშნა, რომ აღნიშნული ბალანსი სახელმწიფოთა შიდა სასამართლოებმა უნდა უზრუნველყონ. აუცილებელია, რომ ეს სასამართლოები დარწმუნდნენ და უზრუნველყონ, რომ პირს ჰქონდა ინფორმაცია უშუალოდ იმ არსებითი ფაქტების შესახებ, რომელიც საფუძვლად დაედო მის მიმართ გამოტანილ გადაწყვეტილებას.

ლტოლვილთა და გაძევების ევროპული საბჭოც (European Council on Refugees and Exiles) ასევე იზიარებს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებით დადგენილ სტანდარტს და მიუთითებს, რომ აუცილებელია თავშესაფრის მაძიებელს ჰქონდეს წვდომა მის მიმართ გამოტანილი გადაწყვეტილებების საფუძვლებზე, რადგან სხვაგვარად მისთვის დაცვის უფლების გარანტირება შეუძლებელი იქნება.

რაც შეეხება გადაწყვეტილების დასაბუთებულობისა და ინფორმაციის საჯაროობის პრინციპს. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ არაერთ საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ აუცილებელია გადაწყვეტილება დასაბუთებული და საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს.²² ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიზნებისათვის სასამართლო გადაწყვეტილებების დასაბუთების ნაწილში მაღალი სტანდარტია დადგენილი, ვინაიდან დასაბუთებული გადაწყვეტილება არა მხოლოდ უშუალოდ მხარისათვის მიწოდების მოთხოვნას მოიცავს, არამედ საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობის მოთხოვნასაც აწესებს.

IDFI-ის რეკომენდაციები

¹⁷Charkaoui v. Canada –SCC 0, 1 S.C.R.350

¹⁸Joint Committee on Human Rights. Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Seventeenth Report): Bringing Human Rights Back In. Sixteenth Report of Session 2009–10, p. 5.

¹⁹Joint Committee on Human Rights. Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Seventeenth Report): Bringing Human Rights Back In. Sixteenth Report of Session 2009–10, p. 23.

²⁰ZZ v. Secretary of State for the Home Department (SJEU, C-300/11)

²¹ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი

²²მაგ: „რაიაკიბ ბირიუკოვი რუსეთის წინააღმდეგ“ (RyakibBiryukov v. Russia) – No.14810/02

IDFI-ის პოზიციით, აუცილებელია შეიცვალოს კანონმდებლობა და აღმოფხვრას ხარვეზები შემდეგი მიმართულებით:

- თავშესაფრის მაძიებლებსა და მათი დაცვის განმახორციელებელ პირებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა სახელმწიფო საიდუმლოებად მოაზრებულ იმ ინფორმაციაზე, რომელიც თავშესაფრის მაძიებლების მიმართ გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილებებს უდევს საფუძვლად.

მართალია, სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეული ინფორმაცია ყველა შემთხვევაში საზოგადოებისათვის სრულად ხელმისაწვდომი შესაძლოა არ იყოს, თუმცა აუცილებელია დაბალანსდეს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და თავშესაფრის მაძიებელთა უფლებების დაცვის ინტერესები.

სასურველია, საქართველოს კანონმდებლობაში აისახოს გაერთიანებული სამეფოსა და კანადის მსგავსი მოდელი, რომლის ფარგლებშიც სპეციალურ ადვოკატს შესაძლებლობა ექნება გაეცნოს სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულ ინფორმაციას. ეს დააბალანსებს თავშესაფრის მაძიებლის უფლებას, ჰქონდეს წვდომა სამართლიან სასამართლოზე და სახელმწიფო უსაფრთხოების საჯარო ინტერესს.

გარდა ამისა, კიდევ ერთ ალტერნატივას წარმოადგენს, სასამართლოსათვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება, მხარის შუამდგომლობის წარდგენის შემთხვევაში ინდივიდუალურად გადაწყვიტოს, გადასცემს თუ არა და რა მოცულობით გადასცემს სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულ ინფორმაციას თავშესაფრის მაძიებელსა და მისი დაცვის განმახორციელებელ პირებს. ამგვარი მოდელის ჩამოყალიბების პირობებში კი, ცხადია, კანონმდებლობაში ზედმიწევნით გაიწეროს პროცედურული ნორმები.

IDFI-ის პოზიციით, დამატებით ალტერნატიულ გზას წარმოადგენს, თუ კანონმდებლობით სახალხო დამცველს ექნება შესაძლებლობა, გაეცნოს თავშესაფრის მაძიებლისათვის ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის უარის თქმის შესახებ კონკრეტულ საფუძვლებს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს საფუძვლების სახელმწიფო საიდუმლოებას წარმოადგენს. აქაც, ამგვარი მოდელის ჩამოყალიბების პირობებში კანონმდებლობაში სრული სიზუსტით უნდა გაიწეროს პროცედურული ნორმები, მათ შორის სახალხო დამცველისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მოქმედების არეალი - რა შემთხვევებში და რა ტიპის რეაგირების შესაძლებლობა აქვთ თავშესაფრის მინიჭებასთან დაკავშირებული სასამართლო დავების დროს.

- უნდა დაბალანსდეს ინფორმაციის საჯაროობისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესები

IDFI-ის პოზიციით, ინფორმაციის საჯაროობისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებს დააბალანსებს, თუ სასამართლო გადაწყვეტილებებში სახელმწიფო უსაფრთხოების საფუძვლად მითითებული იქნება ზოგადი დეტალები მაინც, მათ შორის სავარაუდო კავშირი ტერორისტულ დაჯგუფებასთან და სხვ. თუმცა, ცხადია, ამ პრობლემის აღმოფხვრა მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი, თუ კანონმდებლობა უშუალოდ თავშესაფრის მაძიებლის დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებს მოაგვარებს.