**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს**

**პირველი კოლეგიის**

**გადაწყვეტილება N1/5/224**

**საქართველოს სახელით**

**2004 წლის 16 ნოემბერი, ქ. თბილისი**

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ ბესარიონ ზოიძის (თავმჯდომარე, მომხსენებელი), ვახტანგ გვარამიას, იაკობ ფუტკარაძისა და ნიკოლოზ შაშკინის შემადგენლობით (სხდომის მდივანი დარეჯან ჩალიგავა), –

ღია სასამართლო სხდომაზე, რომელშიც მონაწილეობდნენ მოსარჩელე ანზორ თევზაია და მისი წარმომადგენელი ბესარიონ ბოხაშვილი, მოპასუხე მხარის – საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელი ბათარ ჩანქსელიანი და სპეციალისტი – საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის თინათინ წერეთლის სახელობის სახელმწიფოსა და სამართლის ინსტიტუტის დირექტორის მოადგილე, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი კონსტანტინე კორკელია,

**განიხილა საქმე:** „საქართველოს მოქალაქე ანზორ თევზაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

**დავის საგანი:** „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის“ პირველი ოქმის რატიფიცირების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის დადგენილების მე-2 და მე-8 პუნქტების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან, 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან, 39-ე მუხლთან და 42-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

საქართველოს მოქალაქის ანზორ თევზაიას კონსტიტუციური სარჩელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში შემოტანილია 2003 წლის 18 თებერვალს (რეგისტრაციის N224). კონსტიტუციური სარჩელის შემოტანის საფუძველია საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

მოსარჩელე აფხაზეთიდან დევნილია. იგი აფხაზეთში მომხდარი ცნობილი მოვლენების შემდეგ იძულებული გახდა დაეტოვებინა საცხოვრებელი ადგილი. მოქმედი კანონმდებლობით მას მიენიჭა დევნილის სტატუსი. მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის“ პირველი ოქმის რატიფიცირების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მე-2 და მე-8 პუნქტები არღვევენ მის უფლებებს და ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებს. ეს წინააღმდეგობა გამოიხატება იმით, რომ სადავო ნორმების თანახმად, ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის მოქმედება დევნილებზე არ ვრცელდება. ამის გამოა, რომ სამართლებრივად დაუცველი რჩება მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას არსებული მათი საკუთრება. სახელმწიფო ამ საკუთრების დაცვის პასუხისმგებლობას კისრულობს მხოლოდ მას შემდეგ, როცა აღდგება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და შესაბამისად აფხაზეთზე გავრცელდება ქართული სახელმწიფოს იურისდიქცია. თუ სადავო დადგენილების მე-2 პუნქტით დევნილების კონსტიტუციური უფლებები ილახება პირთა წრის მიხედვით, მე-8 პუნქტი ითვალისწინებს კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას ტერიტორიული ნიშნით. მოსარჩელის მტკიცებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი არასწორად მიიჩნევს ევროპული კონვენციის მიმართ ტერიტორიული დათქმის იმ სახით გაკეთებას, როგორც ეს პარლამენტის დადგენილების მე-8 პუნქტშია მოცემული. ამის ერთ-ერთ მტკიცებულებას წარმოადგენს ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: „ილაშკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ“. სასამართლომ მოლდოვას მიერ დნესტრისპირეთის მიმართ გაკეთებული ტერიტორიული დათქმა კონვენციასთან შეუსაბამოდ ჩათვალა.

აქედან გამომდინარე, მოსარჩელის აზრით, საქართველოს პარლამენტის დადგენილების სადავოდ გამხდარი პუნქტები დისკრიმინაციული ხასიათისაა, რითაც ირღვევა საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 და 21-ე მუხლები. მე-14 მუხლის დარღვევის საფუძველია დისკრიმინაცია საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში არ არსებობს დათქმა იმის თაობაზე, რომ მასში მითითებული უფლებები და თავისუფლებები არ ვრცელდება საქართველოს რომელიმე ტერიტორიაზე. მოსარჩელე ასევე აღნიშნავს, რომ ასეთი შეზღუდვა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლს და 42-ე მუხლის პირველ პუნქტს. რატიფიკაციის ფაქტიდან გამომდინარე, საქართველოში მცხოვრებ ნებისმიერ პირს კონსტიტუციის 39-ე და 42-ე მუხლებზე დაყრდნობით და ევროპული კონვენციის 34-ე მუხლის საფუძველზე, აქვს საკუთრების უფლების დარღვევის საკითხზე სტრასბურგის სასამართლოსადმი განაცხადით მიმართვის უფლება. კონსტიტუციის 42-ე მუხლში იგულისხმება როგორც საქართველოს სასამართლოსადმი, ასევე ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება. სადავო დებულებით კი დევნილის სტატუსის მქონე პირებს ეს უფლება დისკრიმინაციულად აქვთ შეზღუდული.

მოსარჩელე მოითხოვს სადავო ნორმების არაკონსტიტუციურად ცნობას და ძალადაკარგულად გამოცხადებას.

მოპასუხე მხარის – საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ არ არსებობს საფუძველი კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ იქნეს ცნობილი „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის“ პირველი ოქმის რატიფიცირების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის დადგენილების სადავო პუნქტები. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის ძალით, პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს „...პარლამენტის დადგენილება“. მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი საქართველოს ნორმატიული აქტი – ამ შემთხვევაში პარლამენტის დადგენილება – მოქმედებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, თუ თვით ამ ნორმატიული აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. მოპასუხე მხარის წარმომადგენლის აზრით, სადავო დადგენილებამ განსაზღვრა, რომ რატიფიცირებული პირველი ოქმის მოქმედება ვერ გავრცელდებოდა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონებზე, ამ ტერიტორიებზე შექმნილი ვითარების გამო.

„საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ხელმოწერის ან მასთან შეერთების დროს შესაძლებელია დათქმის გაკეთება, ხელშეკრულების პირობების დაცვით და საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად. დაუშვებელია დათქმის გაკეთება იმ შემთხვევაში, თუ ეს აკრძალულია საერთაშორისო ხელშეკრულებით და თუ ეს ეწინააღმდეგება ხელშეკრულების ობიექტსა და მიზნებს. დათქმის გაკეთების შესაძლებლობას ითვალისწინებს ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მე-2 და მე-8 პუნქტები ასახავენ რეალურ სიტუაციას აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში. ვინაიდან ამ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქცია სრულად არ არის აღდგენილი, შეუძლებელია სახელმწიფომ მოახდინოს დევნილთა და იქ მცხოვრები მოქალაქეების ქონებრივი უფლებების დაცვა. მთავარია ის, რომ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის სრულად აღდგენის შემდეგ სახელმწიფო არ იხსნის აღნიშნული უფლებების დაცვის პასუხისმგებლობას.

აქედან გამომდინარე, მოპასუხის წარმომადგენლის აზრით, სადავო ნორმები არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებს. კონსტიტუციის მე-14 მუხლი არ იცნობს „მუდმივი“ საცხოვრებელი ადგილის ცნებას. დათქმის გაკეთებით სახელმწიფომ კიდევ ერთხელ მიუთითა თავის ვალდებულებაზე დამაბრკოლებელ გარემოებათა აღმოფხვრის შემდეგ დევნილთა უფლებების დაცვის კუთხით. რაც შეეხება კონსტიტუციის 21-ე მუხლს, მართალია, არსებული ვითარების გამო მოსარჩელეს არა აქვს რეალური შესაძლებლობა საკუთრების უფლების რეალიზებისათვის, მაგრამ „შეზღუდვა“ ამ შემთხვევაში დროებითი ხასიათისაა და გამოწვეულია ,„მწვავე საზოგადოებრივი საჭიროებით“. იგი ემსახურება „მართლზომიერ მიზანს“. არც კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის დარღვევას აქვს ადგილი. ამის დასტურია საკონსტიტუციო სასამართლოში საქმის განხილვა. არც სტრასბურგის სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებაა დარღვეული. საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი კი საერთოდ დეკლარაციული ხასიათისაა. იგი არანაირ შემხებლობაში არ არის სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებასთან და სადავო ნორმის წინააღმდეგობა მასთან ასევე დაუსაბუთებელია.

სპეციალისტმა კონსტანტინე კორკელიამ თავის დასკვნაში აღნიშნა, რომ პარლამენტის დადგენილების სადავო მე-8 პუნქტში არსებული ტერიტორიული დათქმა არ აკმაყოფილებს კონვენციის მოთხოვნებს და დაუშვებელია კონვენციის მიხედვით. ამ თვალსაზრისით გასათვალისწინებელია სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილებები, განსაკუთრებით კი საქმე – ილაშკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ (4ივლისი, 2001 წელი). ამ საქმეში ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ბათილად გამოაცხადა მოლდოვას მიერ გაკეთებული ტერიტორიული დათქმა, რომელიც ეხებოდა დნესტრისპირეთის ტერიტორიას. ვინაიდან დნესტრისპირეთში შექმნილი სიტუაცია წააგავს საქართველოსას, საკმარისი საფუძველი გვაქვს ვამტკიცოთ, რომ ევროპულ სასამართლოს საქართველოსთან მიმართებით ანალოგიური მიდგომა ექნებოდა და იგი ასეთი (ტერიტორიული) დათქმის გაკეთებას დაუშვებლად მიიჩნევდა. კონვენციის 56-ე მუხლი (კონვენციის მოქმედება ტერიტორიების მიმართ) ეხება მეურვეობის ქვეშ მყოფ ტერიტორიებს, ამიტომ საქართველოზე ვერ გავრცელდება. პარლამენტის დად-გენილების მე-8 პუნქტი ეწინააღმდეგება კონვენციის 57-ე მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს, თუმცა ასეთი კოლიზიის მოგვარება არ შედის საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში.

რაც შეეხება საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მე-2 პუნქტს, ამ დათქმის მიხედვით, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის საკუთრების უფლებას, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის სრულ აღდგენამდე. ამ დათქმაში გაკეთებულია მითითება კანონზე „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“. ამასთან სახელმწიფო მხოლოდ დროებით იხსნის პასუხისმგებლობას იძულებით გადაადგილებული პირების საკუთრების უფლების დაცვაზე. დათქმა არ არის ზოგადი და აკმაყოფილებს კონვენციის 57-ე მუხლის მოთხოვნებს. სადავო პუნქტი, სპეციალისტის აზრით, არ ეწინააღმდეგება არც კონსტიტუციის მე-14 მუხლს. ფრაზა „საცხოვრებელი ადგილი“ ისე უნდა განიმარტოს, რომ იგი მოიცავდეს დეიურე და დეფაქტო იურისდიქციას. თუ სახელმწიფო ვერ ახორციელებს თავის იურისდიქციას გარკვეულ ტერიტორიაზე, მას არ უნდა დაეკისროს პასუხისმგებლობა ამა თუ იმ უფლების უზრუნველყოფაზე. ამას ადასტურებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე – ლუაზიდუ თურქეთის წინააღმდეგ. პასუხისმგებლობა საკუთრების უფლების განხორციელებაზე დაეკისრა არა კვიპროსს, რომელიც დეიურე ახორციელებდა იურისდიქციას, არამედ თურქეთს, რომლის სამხედრო ფორმირებებიც ფაქტობრივად აკონტროლებდნენ ამ ტერიტორიას. ამდენად, სპეციალისტის აზრით, ამ კონკრეტულ საქმეში ადგილი არა აქვს მოქალაქეთა გარკვეული კატეგორიის დისკრიმინაციას, ვინაიდან საქმე ეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, რომელიც ხელისუფლების კონტროლს მიღმა რჩება. საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი უზრუნველყოფს ეროვნული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, რასაც მოსარჩელე ახორციელებს კიდეც ამ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება კი წესრიგდება არა ეროვნული კანონმდებლობით, არამედ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით. ამდენად, სპეციალისტის დასკვნით, საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული დათქმა არ არის დისკრიმინაციული და არ არღვევს იძულებით გადაადგილებულ პირთა უფლებებს.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ საქმის არსებითად განხილვის შედეგად გააანალიზა კონსტიტუციური სარჩელის მონაცემები, საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მონაწილეთა გამოსვლები, სპეციალისტის დასკვნა და საქმეში არსებული მტკიცებულებები.

საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის დადგენილების სადავო მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ „პირველი ოქმის პირველი მუხლის მოქმედება არ გავრცელდეს იმ პირებზე, რომლებსაც „იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვთ ან მიენიჭებათ დევნილის სტატუსი ამ სტატუსის მინიჭების გარემოებების აღმოფხვრამდე – საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე. აღნიშნული კანონის თანახმად, სახელმწიფო კისრულობს ვალდებულებას, უზრუნველყოს დევნილთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე არსებული საკუთრების მიმართ ქონებრივი უფლებების განხორციელება ამავე კანონის პირველი მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოთვლილი მიზეზების აღმოფხვრის შემდეგ“. მე-8 პუნქტით, „საქართველო აცხადებს, რომ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში არსებული ვითარების გამო საქართველოს ხელისუფლება მოკლებულია შესაძლებლობას იკისროს პასუხისმგებლობა ამ კონვენციისა და მისი დამატებითი ოქმების დებულებათა პატივისცემასა და დაცვაზე, რის გამოც აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში საქართველოს იურისდიქციის განხორციელების შესაძლებლობის აღდგენამდე საქართველო იხსნის პასუხისმგებლობას აღნიშნულ ტერიტორიებზე თვითგამოცხადებული, უკანონო ხელისუფლების ორგანოების მიერ პირველი ოქმის დებულებათა დარღვევაზე“.

საქმის არსებითი განხილვის პროცესმა აჩვენა, რომ საჭიროა დაზუსტდეს კონსტიტუციის ის ნორმები, რომლებთან მიმართებითაც უნდა შემოწმდეს საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის დადგენილების მე-2 და მე-8 პუნქტების კონსტიტუციურობა. სახელდობრ, ასეთი ნორმებიდან უნდა გამოირიცხოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლი და 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი. არც საქმეში არსებული მასალებიდან არ მტკიცდება და ვერც მოსარჩელის წარმომადგენელმა ვერ დაადასტურა სასამართლო პროცესზე, რომ მოსარჩელეს არა აქვს უფლება სარჩელით მიმართოს სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს. ამ შემთხვევაში მხედველობაშია მისაღები მოპასუხე მხარის აზრი, რომ კანონმდებელს არ შეუზღუდავს ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება. სპეციალისტის აზრითაც „…არ შეზღუდულა კონსტიტუციის 42-ე მუხლით გათვალისწინებული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება. კონსტიტუციის 42-ე მუხლი უზრუნველყოფს ეროვნული სასამართლოსადმი (როგორც საკონსტიტუციო, ისე საერთო) მიმართვის უფლებას (რასაც მოსარჩელე ახორციელებს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით ამ კონკრეტულ შემთხვევაში). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება წესრიგდება არა ეროვნული კანონმდებლობით, მათ შორის კონსტიტუციით, არამედ საერთაშორისო სამართლებრივი აქტით – ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით. ამას ადასტურებს ის გარემოება, რომ საქართველომ მართალია 1995 წელს მიიღო კონსტიტუცია, რომელიც ითვალისწინებდა 42-ე მუხლს, მაგრამ 1999 წლამდე, ანუ სანამ საქართველო არ მოახდენდა ევროპული კონვენციის რატიფიცირებას, საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფი პირებისაგან ევროპული სასამართლო განაცხადებს არ იღებდა და არსებითად არ განიხილავდა“. გასათვალისწინებელია ევროპული სასამართლოს განჩინება საქმეზე – ილაშკუ და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ. მიუხედავად იმისა, რომ მოლდოვის რესპუბლიკამ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის რატიფიცირებისას დნესტრისპირეთის მიმართ გააკეთა საერთო ხასიათის დათქმა, ევროპულმა სასამართლომ განაცხადი მიიღო წარმოებაში და შესაბამისი გადაწყვეტილებაც გამოიტანა. ასეთ ვითარებაში, უსაფუძვლო ხდება მოსარჩელის მხრიდან სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების გარანტიის საფუძვლად საქართველოს კონსტიტუციის 39-ე მუხლზე მითითება.

ამ გარემოებათა გათვალისწინებით სასამართლო კოლეგია მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმების კონსტიტუციურობა უნდა შეფასდეს საქართველოს კონსტიტუციის მხოლოდ მე-14 მუხლთან და 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

სასამართლო კოლეგია აღნიშნავს, რომ სადავო ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმებისას კოლეგიის წევრთა შორის გამოვლინდა აზრთა სხვადასხვაობა.

I. სასამართლო კოლეგიის შემადგენლობის ერთი ნაწილის აზრით, სადავო ნორმები ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლისა და 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნებს.

1. ევროპული კონვენციისა და მისი დამატებითი ოქმების მიმართ დათქმების გაკეთება უნდა შეესაბამებოდეს კონვენციის 57-ე მუხლს, რომელშიც ნათქვამია: „ნებისმიერ სახელმწიფოს, კონვენციაზე ხელის მოწერის ან სარატიფიკაციო სიგელის დეპონირების დროს, შეუძლია გააკეთოს დათქმა კონვენციის რომელიმე ცალკეული დებულების მიმართ იმ ფარგლებში, რომლებშიც მის ტერიტორიაზე ძალაში მყოფი რომელიმე კანონი არ შეესაბამება ამ დებულებას. დაუშვებელია საერთო ხასიათის დათქმების გაკეთება ამ მუხლის მიხედვით“; „ამ მუხლის მიხედვით გაკეთებული ნებისმიერი დათქმა უნდა შეიცავდეს შესაბამისი კანონის მოკლე მიმოხილვას“.

აქედან გამომდინარე, დათქმა უნდა აკმაყოფილებდეს სამ პირობას:

ა) დათქმა შეიძლება გაკეთდეს, თუ სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ძალაში მყოფი კანონი არ შეესაბამება კონვენციის შესაბამის დებულებას;

ბ) დათქმა არ უნდა იყოს საერთო (ზოგადი) ხასიათის;

გ) დათქმა უნდა შეიცავდეს მოკლე განცხადებას სათანადო კანონის შესახებ.

სადავო ნორმების შეფასებისას ევროპული კონვენციის დასახელებული ნორმის გარდა, მხედველობაშია მისაღები მისი 56-ე მუხლი, კერძოდ, პირველი პუნქტი: „ნებისმიერ სახელმწიფოს კონვენციის რატიფიცირების ან ამის შემდგომ ნებისმიერ დროს, შეუძლია განაცხადოს ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისადმი შეტყობინების გაგზავნის გზით, რომ წინამდებარე კონვენცია, ამ მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, ვრცელდება მის ყველა ან რომელიმე ტერიტორიაზე, რომელთა საერთაშორისო ურთიერთობებზეც ის არის პასუხისმგებელი“.

პარლამენტის დადგენილების მე-8 პუნქტში გაკეთებული დათქმა, რომელიც ტერიტორიული ხასიათისაა, არ აკმაყოფილებს ევროპული კონვენციის დასახელებული ნორმების მოთხოვნებს. კონვენცია გამორიცხავს ტერიტორიული დათქმის იმ სახით გაგებას, როგორც ეს საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მე-8 პუნქტშია. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი იცნობს შემთხვევებს, როცა ასეთი დათქმები კონვენციასთან შეუსაბამოდ იქნა მიჩნეული. 1997 წლის 12 სექტემბერს დეპონირებულ სარატიფიკაციო სიგელში მოლდოვას მიერ გაკეთებულ იქნა შემდეგი დათქმები და განცხადებები, რომელთა შესატყვისი ნაწილის თანახმად: „მოლდოვას რესპუბლიკა აცხადებს, რომ მას არ შეეძლება უზრუნველყოს იმ მოქმედებათა და უმოქმედობათა კონვენციის ნორმებთან შესაბამისობა, რომლებიც ჩადენილია თვითგამოცხადებული დნესტრისპირეთის ორგანოთა მიერ ამ ორგანოთა მიერ ფაქტობრივად კონტროლირებად ტერიტორიაზე რეგიონში კონფლიქტის საბოლოო გადაწყვეტამდე“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2001 წლის 4 ივლისის განჩინება საქმეზე – ილაშკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ (Ilascu and others v. Moldova and the Russian Federation), [GG], განაცხადი N48787/99). სასამართლომ ბათილად გამოაცხადა მოლდოვას მიერ გაკეთებული ტერიტორიული დათქმა და აღნიშნა, რომ მოლდოვამ კონვენციის რატიფიკაცია მოახდინა ქვეყნის მთელი ტერიტორიის მიმართ.

ევროპული კონვენციის 56-ე მუხლით გათვალისწინებული ტერიტორიის ნაწილის ცნებაში სპეციალისტის განმარტებით იგულისხმება მეურვეობის ქვეშ მყოფი ტერიტორიები და არა ეროვნული სახელმწიფოს ტერიტორია. ამას ადასტურებს ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: ასანიძე საქართველოს წინააღმდეგ, რომელშიც ნათქვამია: ,,კონვენციის რატიფიცირებისას საქართველოს არ გაუკეთებია რაიმე კონკრეტული დათქმა კონვენციის 57-ე მუხლის შესაბამისად აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან ან ამ ტერიტორიაზე საკუთარი იურისდიქციის განხორციელებასთან დაკავშირებულ სიძნელეებთან მიმართებაში. ასეთ დათქმას ნებისმიერ შემთხვევაში არ ექნებოდა ძალა, რადგან პრეცედენტული სამართალი გამორიცხავს ტერიტორიულ გამონაკლისებს (საქმე „Matthews v. the United Kingdom“ [GC],N24833/94, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო – 1999-I, პუნქტი 29), გარდა იმ შემთხვევებისა, რომლებიც მითითებულია კონვენციის 56-ე მუხლის პირველ პუნქტში (დამო-კიდებული ტერიტორიები)“ (Assanidze v. Georgia), განაცხადიN71503/01, პ. 140).

საქმის მასალებიდან ჩანს, რომ პარლამენტის დადგენილების სადავო ნორმაში ტერიტორიული დათქმის გაკეთებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო ორგანოებში არ ყოფილა აზრთა ერთიანობა. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსადმი 2001 წლის 26 დეკემბერს გაგზავნილი წერილიდან (01/23/03 – 2984), რომელიც ეხება ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის რატიფიცირებას, ჩანს, რომ სამინისტროს მიზანშეუწონლად მიაჩნია ტერიტორიული დათქმის გაკეთება. ილაშკუს საქმესთან დაკავშირებით ევროპული სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით წერილში ნათქვამია. „შესაბამისად, ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის თანახმად, ანალოგიური მიდგომა იქნება გამოყენებული საქართველოს წინააღმდეგ საჩივრის შეტანის შემთხვევაში, თუ საქართველოს მიერ გაკეთებული იქნება ანალოგიური განცხადება ოქმის მოქმედების ტერიტორიული შეზღუდვის შესახებ… ტერიტორიული განცხადების (დათქმის) გაკეთებას არ მოჰყვება, სამართლებრივი შედეგები სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შეზღუდვის თვალსაზრისით, რაც თავის მხრივ, სავარაუდოდ წარმოშობს მთელ რიგ სირთულეებს აფხაზეთიდან და სამაჩაბლოდან დევნილი მოსახლეობის ოქმით გათვალისწინებული ქონებრივი და სხვა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით“.

ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი სახელმწიფოს ტერიტორიის ნაწილების მიმართ დათქმების გაკეთებას მიზანშეუწონლად მიიჩნევს სამართლებრივი პოლიტიკის მოტივებიდან გამომდინარე, როგორიცაა წევრ სახელმწიფოებს შორის თანასწორობის შენარჩუნების საჭიროება და კონვენციის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. ასანიძის საქმესთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ „...კომპეტენციის პრეზუმფციის შემთხვევაში კონვენციის გამოყენება შეიძლებოდა არჩევანისამებრ შეზღუდულიყო მხოლოდ ამა თუ იმ წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიის ნაწილებში. ეს ადამიანის უფლებათა ქმედითი დაცვის ცნებას – კონვენციის დასაყრდენს – მნიშვნელობას დაუკარგავდა და, ამავე დროს, წარმოშობდა დისკრიმინაციის შესაძლებლობას წევრ სახელმწიფოებს (ანუ იმ სახელმწიფოებს, რომლებმაც აღიარეს კონვენციის გამოყენება მთელ თავის ტერიტორიაზე, და რომლებმაც არ აღიარეს) შორის“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2004 წლის 8 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე ასანიძე საქართველოს წინააღდეგ, (Assanidze v. Georgia), განაცხადიN71503/01, პ. 142).

2. პარლამენტის დადგენილების მე-2 პუნქტის მიხედვით, პირველი ოქმის მოქმედება არ ვრცელდება იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა ქონებრივ უფლებებზე მათ მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას არსებულ საკუთრებასთან დაკავშირებით, ვიდრე არ აღდგება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა. ასეთი დათქმა, რომელიც ერთი შეხედვით აკმაყოფილებს ევროპული კონვენციის 57-ე მუხლში მოცემულ პირობებს, წარმოადგენს არამარტო გარკვეულ პირთა წრის – დევნილთა მიმართ გაკეთებულ დათქმას, არამედ იგი არაპირდაპირ ტერიტორიული დათქმის ნიშანსაც შეიცავს. ამაზე მიგვანიშნებს ის, რომ კონვენციის პირველი ოქმის მოქმედება ჩერდება იმ ქონების მიმართ, რომელიც დევნილთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას, სეპარატისტული ხელისუფლების გამგებლობაში არსებულ ტერიტორიაზე იმყოფება. ასეთ ვითარებაში წინა პლანზე იწევს ევროპული კონვენციის 56-ე მუხლის განაწესი. ქონებრივი უფლებების არსებობა-დაცვის სპეციფიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ეს კონკრეტული დათქმაც, ევროპული კონვენციის მოთხოვნებთან შეუსაბამოდ გამოიყურება.

3. ევროპული კონვენციის ოქმებზე დათქმები არ უნდა კეთდებოდეს მარტოოდენ იმ მიზნით, რომ სახელმწიფო იზღუდავდეს თავის პასუხისმგებლობას. ვერ ამართლებს ამას ვერავითარ პოლიტიკურ მოტივებზე მინიშნება. საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის რიგგარეშე სხდომის სტენოგრაფიული ჩანაწერის მიხედვით საგარეო საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენელს მიაჩნია, რომ „საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება ვერ და არ უნდა იყოს პასუხისმგებელი კონფლიქტურ რეგიონებში მოქმედი თვითგამოცხადებული სეპარატისტული რეჟიმების მიერ განხორციელებული კონვენციისა და მისი ოქმების დებულებათა დარღვევაზე... ამით თავიდან ვერ ავიცილებთ სარჩელების შესვლას სეპარატისტული რეჟიმის მიერ კონვენციისა და მისი ოქმების დებულებების დარღვევაზე“. დეპუტატთა გამოსვლებიდან ჩანს, რომ თუ საქართველო აღნიშნულ პრობლემებს თავს აარიდებს, იგი ამით თავიდან აიცილებს ბევრ უხერხულობას საერთაშორისო არენაზე, კერძოდ ევროპის საბჭოში.

აშკარაა, რომ უაღრესად გაძნელებულია და თითქმის შეუძლებელია სეპარატისტული რეჟიმებით დაკავებულ ტერიტორიებზე ქართული სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებების დაცვა. მაგრამ ეს სულაც არ გვაძლევს იმის უფლებას, რომ მძიმე ფაქტობრივი სინამდვილე მაღლა დავაყენოთ სახელმწიფოს უფლება-ვალდებულებებზე, რაც მისი ბუნებიდან გამომდინარეობს და წარმოადგენს ნებისმიერი სუვერენული ქვეყნის იმანენტურ და განუყოფელ მახასიათებელს (ფასეულობას). სახელმწიფომ არ უნდა თქვას უარი იმ უფლებებზე, რომელიც ეხმარება მას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაში. სახელმწიფოს მხრიდან ვალდებულების შესრულების შეუძლებლობა სპობს არა თავად ვალდებულებას, არამედ წარმოადგენს – პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების საფუძველს. საერთაშორისო-სამართლებრივი თვალსაზრისით სახელმწიფოსათვის შეიძლება უფრო საპატიო აღმოჩნდეს ის, რომ იგი ვერ ასრულებს ვალდებულებებს მისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო, ვიდრე ის, რომ ამ მოტივით იგი საერთოდ უარს ამბობს მასზე. ამ მხრივ საინტერესო პრეცედენტს წარმოადგენს – ილაშკუს საქმე. ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან ჩანს, რომ სახელმწიფოს არა აქვს უფლება ბედის ანაბარა მიატოვოს თავისი მოქალაქეები თავისი ქვეყნის ტერიტორიაზე, როგორადაც არ უნდა უჭირდეს მას სეპარატისტულ რეგიონში იურისდიქციის განხორციელება. მით უფრო, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის ძალით, „საქართველო მფარველობს თავის მოქალაქეს განურჩევლად მისი ადგილსამყოფელისა“. ამ მხრივ სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებები უალტერნატივო ფასეულობანია და დაუშვებელია მასზე უარის თქმა. ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებაში ნათქვამია: ,,სასამართლოსათვის ხელმისაწვდომი ყველა საქმის მასალის საფუძველზე სასამართლო მიიჩნევს, რომ მოლდოვას მთავრობა, რომელიც მოლდოვას რესპუბლიკის ერთადერთი ლეგიტიმური მთავრობაა საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, არ ახორციელებს უფლებამოსილებას მისი ტერიტორიის ნაწილზე, სახელდობრ, იმ ნაწილზე, რომელიც დნესტრისპირეთის მოლდოვას რესპუბლიკის - „დმრ“-ის ქმედითი კონტროლის ქვეშ იმყოფება. თუმცა დნესტრისპირეთის რეგიონში ქმედითი კონტროლის არარსებობის შემთხვევაშიც კი, კონვენციის პირველი მუხლის ძალით, მოლდოვას აკისრია პოზიტიური ვალდებულება, განმცხადებლის კონვენციით გათვალისწინებული უფლებების უზრუნველსაყოფად მიიღოს ის დიპლომატიური, ეკონომიკური, სასამართლო ან სხვა ზომები, რომლებიც მას ხელეწიფება და საერთაშორისო სამართალს შეესაბამება.

შესაბამისად, სასამართლო ასკვნის, რომ განმცხადებლები კონვენციის პირველი მუხლის მნიშვნელობით, მოლდოვას რესპუბლიკის იურისდიქციაში იმყოფებიან, მაგრამ ამ უკანასკნელის პასუხისმგებლობა გასაჩივრებულ ქმედებებზე, რომლებიც ჩადენილი იქნა „დმრ“-ის ტერიტორიაზე, რომელზედაც იგი ვერანაირ ქმედით კონტროლს ვერ ახორციელებს, უნდა შეფასდეს კონვენციით ნაკისრი პოზიტიური ვალდებულებების ჭრილში. მოლდოვას პოზიტიური ვალდებულებები უკავშირდება როგორც იმ ღონისძიებებს, რომლებიც აუცილებელია დნესტრისპირეთის ტერიტორიაზე კონტროლის აღსად-გენად და რომლებიც მისი იურისდიქციის გამოხატულებაა, აგრეთვე განმცხადებლის უფლებების დაცვის ღონისძიებებს, მისი გათავისუფლების მცდელობის ჩათვლით“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2004 წლის 8 ივლისის გადაწყვეტილება ილაშკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ (Ilascu and others v. Moldova and the Russian Federation), [GG], განაცხადიN48787/99, 330-331-ე, 335-ე და 339-ე პუნქტები).

სადავო ნორმების შეფასებისას მხედველობაშია მისაღები ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ასანიძის საქმეზე გამოთქმული პოზიცია: „მართალია, შესაძლებელია დავუშვათ, რომ სახელმწიფოები თავიანთი ტერიტორიის რომელიმე ნაწილში შეიძლება წააწყდნენ სირთულეებს კონვენციით გარანტირებული უფლების განხორციელებისას, თითოეული სახელმწიფო, რომელმაც მოახდინა კონვენციის რატიფიცირება, პასუხისმგებელია თავისი ეროვნული ტერიტორიის ფარგლებში მომხდარ მოვლენებზე“ (Assanidze v. Georgia, განაცხადი N71503/01, პ. 146).

აღნიშნულ გარემოებათა ფონზე არ იკვეთება სადავო ნორმების შესაბამისობა კონსტიტუციის მე-14 მუხლის იმ პრინციპულ დებულებასთან, რომლის თანახმადაც „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად ...საცხოვრებელი ადგილისა“. დევნილთა საცხოვრებელი ადგილის ცნებაში კი ამ კონკრეტულ შემთხვევაში მოიაზრება სეპარატისტული რეჟიმებით დაკავებული ტერიტორიები. ფორმალურ-იურიდიული თვალსაზრისით დევნილები დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში იმყოფებიან საქართველოს სხვა მოქალაქეებთან შედარებით. სადავო ნორმების, კერძოდ, მე-8 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, ასეთივე მდგომარეობაში იმყოფებიან თვით სეპარატისტული რეჟიმებით დაკავებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოქალაქეებიც.

4. აღნიშნულიდან დასტურდება კონსტიტუციის 21-ე მუხლის იმ ფუძემდებლური დებულების დარღვევა, რომ „საკუთრების და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია“. ამით ირღვევა ასევე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი ოქმის პირველი მუხლის შესაბამისი დებულებაც, რომელიც ამბობს: „ყველა ფიზიკურ და იურიდიულ პირს აქვს უფლება დაუბრკოლებლად ისარგებლოს თავისი ქონებით“. ამ პრინციპულ დანაწესში გამოხატულია საკუთრების უფლებისადმი, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლებისადმი პატივისცემა, როგორც ეროვნული, ისე საერთაშორისო სამართლის დონეზე.

საქართველოს კონსტიტუციის დასახელებული ნორმა საკუთრების უფლების სერიოზულ გარანტიას წარმოადგენს. იგი იცავს მესაკუთრეს სახელმწიფოს მხრიდან არა მხოლოდ უარყოფითი ჩარევებისაგან (როგორიცაა მისი გაუქმება, უსაფუძვლო შეზღუდვა ან ჩამორთმევა), არამედ სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას განახორციელოს აქტიური პოზიტიური მოქმედებანი საკუთრების უფლების შინაარსის რეალური გამოვლინები-სათვის. საკუთრების უფლების უზრუნველყოფა ასევე გულისხმობს მის დასაცავად ეფექტიანი სამართლებრივი მექანიზმების შექმნას. საკუთრების აღიარებას აზრი დაეკარგებოდა და უშინაარსო გახდებოდა, თუკი სახელმწიფო არ მოახდენდა მის უზრუნველყოფას. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში სახელმწიფო მართალია აღიარებს საკუთრების უფლებას, მაგრამ დროებით უარს ამბობს მის გარანტიაზე. საკუთრების გარანტიაზე უარის თქმით ფაქტობრივად სახელმწიფო (მართალია გარკვეული ვადით) დევნილებს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მოქმედების მიღმა ტოვებს. უზრუნველყოფასა და დაცვას მოკლებული საკუთრება ვარდება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სივრციდან. ეს კი ეწინააღმდეგება კონსტიტუ-ციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტის მიზანდასახულობას.

5. მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ სახელმწიფო დევნილთა უფლებების დაცვის ვალდებულებას უკავშირებს მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებზე მათ დაბრუნებას – „სახელმწიფო კისრულობს ვალდებულებას უზრუნველყოს დევნილთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებზე არსებული საკუთრების მიმართ ქონებრივი უფლებების განხორციელება, ამავე კანონის პირველი მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოთვლილი მიზეზების აღმოფხვრის შემდეგ“. ვინაიდან უცნობია ის, თუ როდის აღმოიფხვრება აღნიშნული მიზეზები, სახელმწიფოს მხრიდან ნაკისრი ასეთი ვალდებულება, გარკვეული აზრით, შინაარსდამცრობილი ხდება. მართალია, სახელმწიფო ამ შემთხვევაში მოკლებულია შესაძლებლობას დათქვას უფლების აღდგენის კონკრეტული ვადები, მაგრამ ისიცაა გასათვალისწინებელი, რომ დევნილთა უფლებების ასე განუსაზღვრელ ვადასთან მიბმა ვერ უნდა იყოს მისი მხრიდან პოზიტიური ვალდებულების მხარდაჭერის კარგი გამოხატულება. საკუთრება არაა ისეთი ფასეულობა, რომ მუდმივად უცვლელ მდგომარეობაში იმყოფებოდეს. დრო საკუთრებას არამარტო წარმოშობს, არამედ სპობს მას კიდეც. უფლების დაცვის ეკვივალენტური გზები (საშუალებები) ყოველთვის ვერ აღწევს თავის მიზანს და შეუძლებელი ხდება დარღვეული უფლების ძველი სახით გაცოცხლება. მიუღებელია ისეთი მდგომარეობის შექმნა, როცა ვადაში შეიძლება შთაინთქას უფლება.

სადავო ნორმების შეფასებისას მხედველობაშია მისაღები სტრასბურგის სასამართლოს აზრი ილაშკუსა და სხვების განაცხადთან დაკავშირებით მოლდოვასა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ. სასამართლომ 1997 წლის 12 სექტემბერს დეპონირებულ სარატიფიკაციო სიგელში მოლდოვის მიერ გაკეთებული დათქმისა და განცხადების იმ გამოთქმის მიმართ, რომ მოლდოვა კისრულობს ვალდებულებას „ამ რეგიონში კონფლიქტის საბოლოოდ მოწესრიგებამდე“, აღნიშნა: „განცხადება შეზღუდულია… დროით, რის შედეგადაც ,,ამ ტერიტორიაზე“ მყოფ პირებს სრულად ჩამორთმეული აქვთ კონვენციით დაცვის უფლება გაურკვეველი ვადით“. აღნიშნულიც იმას ადასტურებს, რომ გაურკვეველი ვადა არ გამორიცხავს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებს. ეს კიდეც ჩანს სახელმწიფოს მიერ მიღებული სხვადასხვა აქტებიდან.

„აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აპარტეიდული და რასისტული საკანონმდებლო პრაქტიკის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 10 მარტის დადგენილების მე-7 პუნქტში ითქვა: „ბათილია ყველა გადაწყვეტილება, აგრეთვე სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება, რომლებიც არღვევენ მოქალაქის, იურიდიული პირის, სახელმწიფოს საკუთრების და სარგებლობის უფლებას აფხაზეთის ტერიტორიაზე“. 2002 წლის 20 მარტს საქართველოს პარლამენტი ღებულობს სპეციალურ დადგენილებას „აფხაზეთში სახელმწიფო ქონების და ლტოლვილთა და იძულებით გადადგილებულ პირთა კერძო საკუთრების უკანონო გასხვისების შესახებ“, რომელშიც ნათქვამია: „1. უკანონოდ იქნეს ცნობილი ყველა ის სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება დადებული 1992 წლის 14 აგვისტოდან, რომლებიც ეხება აფხაზეთის ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო ქონებისა და ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა კერძო საკუთრების გასხვისებას. 2. ეთხოვოს გაეროს, ეუთოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების შესაბამის სტრუქტურებს, აღრიცხონ აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო ქონების და ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა კერძო საკუთრების ხელყოფის შემთხვევები და შეიმუშავონ სათანადო წინადადებანი. 3. საქართველოს აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ აფხაზეთის ლეგიტიმურ ხელისუფლებასთან ერთად და გაეროს, ეუთოს, ევროსაბჭოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობით შეიმუშაოს ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა ქონებრივი უფლებების აღდგენის ღონისძიებები. 4. საქართველოს სამართალდამცავმა ორგანოებმა შეისწავლონ აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო ქონების და ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა კერძო საკუთრების მითვისებისა და გასხვისების ფაქტები. 5. სახელმწიფოებს, რომელთა ფიზიკური და იურიდიული პირები აფხაზეთის სეპარატისტულ ხელისუფლებასთან ახორციელებენ სავაჭრო-სამეწარმეო ურთიერთობებს, ეცნობოთ, რომ სეპარატისტული ხელისუფლების ყველა აქტი უკანონოა“.

ასეთი სინამდვილის პირობებში პარლამენტის დადგენილების სადავო ნორმები არ შეესაბამება მის მიერვე მიღებული ზემოთ აღნიშნული აქტების სულისკვეთებას. სახელმწიფო ვერ მოიხსნის თავის პასუხისმგებლობას სეპარატისტული რეჟიმის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით.

6. ეუთომ ბუდაპეშტის 1994 წლის 6 დეკემბრის, ლისაბონის 1996 წლის 1 დეკემბრისა და სტამბოლის 1999 წლის 17-18 ნოემბრის უმაღლესი დონის შეხვედრებზე გადაჭრით დაგმო აფხაზეთში ეთნიკური წმენდა, რასაც მოჰყვა ძირითადად ქართველი მოსახლეობის მასობრივი განადგურება და საცხოვრებელი ადგილებიდან იძულებითი განდევნა. ლისაბონის შეხვედრის დეკლარაციაში აღინიშნა, რომ სეპარატისტების დესტრუქციული აქტები, კერძოდ, ლტოლვილებისა და ადგილნაცვალ პირთა დაბრუნებისათვის ხელის შეშლა ძირს უთხრის პოზიტიურ მცდელობას კონფლიქტების პოლიტიკური მოწესრიგების მიზნით.

დაუშვებელია აფხაზეთი და სამაჩაბლო დარჩეს დაუცველ სამართლებრივ სივრცეში. თუკი საქართველო უარს იტყვის თავის პოზიტიურ ვალდებულებებზე, მაშინ ამ ტერიტორიის მოსახლეობა სეპარატისტული ხელისუფლებისა და მისი მხარდამჭერი ძალების თვითნებობის მსხვერპლი გახდება. სწორედ სეპარატისტული ხელისუფლებისა და მისი მხარდამჭერი ძალების მოქმედების შედეგია ის, რომ საქართველო ვერ ახორციელებს კონტროლს თავისი ტერიტორიის ნაწილებში ადამიანის უფლებების დაცვაზე. საქართველოში შექმნილი მდგომარეობა წააგავს მოლდოვას დნესტრისპირეთთან დაკავშირებულ პრობლემას. ევროპულმა სასამართლომ ილაშკუსა და სხვების საქმეზე რუსეთის ფედერაციის მიმართ თავის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა: „1991-1992 წლებში მოლდოვას კონფლიქტის დროს ყოფილი მე-14 არმიის ძალები (რომლებიც თანმიმდევრულად ემორჩილებოდნენ სსრ კავშირს, დსთ-სა და რუსეთის ფედერაციას), რომლებიც განლაგებულნი იყვნენ დნესტრისპირეთში, იბრძოდნენ დნესტრისპირეთის სეპარატისტულ ძალებთან ერთად და მათი სახელით. მე-14 არმიის საწყობებიდან შეიარაღების დიდი ნაწილი ნებაყოფლობით გადაეცა სეპარტისტებს, რომლებმაც შეძლეს დაეტაცებინათ დამატებითი შეიარაღება რუსეთის ჯარისკაცების წინააღმდეგობის გარეშე. გარდა ამისა, მოლდოვას ხელისუფლებისა და დნესტრისპირეთის სეპარატისტებს შორის შეჯახების დროს რუსეთის ხელმძღვანელები მხარს უჭერდნენ ამ უკანასკნელებს თავიანთი პოლიტიკური განცხადებებით.

მოქმედებენ რა ამგვარი სახით, რუსეთის ხელისუფალნი ხელს უწყობდნენ როგორც სამხედრო, ისე პოლიტიკური გზებით სეპარატისტული რეჟიმის შექმნას დნესტრისპირეთის რეგიონში, რომელიც წარმოადგენს მოლდოვას რესპუბლიკის ტერიტორიის ნაწილს. ცეცხლის შეწყვეტის შესახებ 1992 წლის 21 ივლისის შეთანხმების შემდეგაც რუსეთი აგრძელებდა სეპარატისტული რეჟიმისადმი სამხედრო, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მხარადაჭერას. და იმით, რომ აძლიერებდა მას და ანიჭებდა მოლდოვასაგან გარკვეულ ავტონომიას, აძლევდა მას გადარჩენის შესაძლებლობას. ...ყოველივე ზემოაღნიშნულით მტკიცდება, რომ „დმრ“-ი რუსეთის ეფექტიანი კონტროლის თუ არა, სულ მცირე, გადამწყვეტი გავლენის ქვეშ მაინც იმყოფებოდა, ნებისმიერ შემთხვევაში იმ სამხედრო, ეკონომიკური, ფინანსური და პოლიტიკური მხარდაჭერით, რასაც რუსეთი ახორციელებს მის მიმართ. ...განმცხადებლები იმყოფებოდნენ რუსეთის ფედერაციის „იურისდიქციის ქვეშ“, რის გამოც მისი პასუხისმგებლობა დადგება გასაჩივრებულ მოქმედებასთან დაკავშირებით“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2004 წლის 8 ივლისის გადაწყვეტილება ილაშკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ. (Ilascu and others v. Moldova and the Russian Federation), [GG], განაცხადიN48787/99, 380-393-ე პუნქტები).

საქმის განხილვის პროცესში მოპასუხე მხარის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტებიდან ჩანს რუსეთის ფედერაციის მხრიდან საქართველოს მიმართ ანალოგიური მოქმედებანი სეპარატისტულ რეჟიმებთან დაკავშირებით. მაგალითად, ,,აფხაზეთში კონფლიქტების მოწესრიგების ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 1996 წლის 17 აპრილის დადგენილების პირველ პუნქტში ნათქვამია: „..აფხაზეთში განვითარებული და მიმდინარე მოვლენები შეფასდეს როგორც სეპარატისტთა მიერ რუსეთის ანტიდემოკრატიული, რეაქციული და სხვა გარეშე ძალების დახმარებითა და მონაწილეობით საქართველოს სახელმწიფოებრიობისა და ტერიტორიული მთლიანობის წინააღმდეგ მიმართული აგრესიული ქმედება, რომელსაც შედეგად ქვეყნის მთლიანობის დარღვევა, საქართველოს განუყოფელი ნაწილის – აფხაზეთის ოკუპაცია, დანაშაულებრივი რეჟიმის ჩამოყალიბება, ქართველთა ეთნიკური წმენდა და გენოციდი, სხვა ხალხებისა და მათ შორის აფხაზთა დიდი ნაწილის აფხაზეთიდან განდევნა მოჰყვა“. „აფხაზეთის ტერიტორიაზე შექმნილ მდგომარეობასთან დაკავშირებით“ საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 11 ოქტომბრის დადგენილებაში ნათქვამია: „…რუსეთი გამოდის კონფლიქტში ჩართულ მხარედ და რომ სამშვიდობო ძალების ფუნქცია ,,საზღვრის“ დაფიქსირებით შემოიფარგლება და ისინი არათუ კონფლიქტის მოგვარების ხელშემწყობად, არამედ გამღვივებლად გვევლინებიან, რასაც ადასტურებს ის, რომ საქართველოს ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად ხდება აფხაზეთში დამატებითი სამხედრო კონტიგენტის შეყვანა და შეიარაღების შეტანა“. პარლამენტის 2003 წლის 30 იანვრის განცხადებაში აღნიშნულია: „რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად და მისი ნების საწინააღმდეგოდ უვიზო რეჟიმის დაწესება საქართველო-რუსეთის საზღვრის აფხაზეთისა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის მონაკვეთებზე, აფხაზეთში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეებისათვის რუსეთის მოქალაქეობის მინიჭება, სოჭი-სოხუმის მონაკვეთზე სარკინიგზო მიმოსვლის აღდგენა, აფხაზეთის კავშირგამბულობის სივრცის ათვისების მცდელობა, აფხაზეთში არსებული უძრავი ქონების უკანონო პრივატიზაცია რუსეთის იურიდიული და ფიზიკური პირების მიერ, რუსეთის მაღალი რანგის ოფიციალური პირების გახშირებული შეხვედრები აფხაზეთის სეპარატისტული რეჟიმის წარმომადგენლებთან საქართველოს ხელისუფლების სრული უგულებელყოფის ფონზე აღიქმება აფხაზეთის – საქართველოს განუყოფელი ნაწილის ფაქტობრივი ანექსიის მცდელობად“. ევროპარლამენტი 2001 წლის 18 იანვრის რეზოლუციაში „რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს მიმართ სავიზო რეჟიმის შემოღებასთან დაკავშირებით“ მიუთითებს, რომ სავიზო რეჟიმის შემოღება, საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, სუვერენული სახელმწიფოს უფლებაა, მაგრამ საქართველოს მოქალაქეების მიმართ მოქმედი სავიზო რეჟიმიდან სეპარატისტული რეგიონების ცხინვალისა და აფხაზეთის გამოყოფა საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და სუვერენიტეტის (რასაც რუსეთის ფედერაციის მთავრობა ოფიციალურად უჭერს მხარს) ხელყოფად აღიქმება და მოუწოდებს რუსეთის ფედერაციის მთავრობას გადასინჯოს და გაითვალისწინოს, რომ ისინი შესაძლოა საქართველოს ტერიტორიების დე-ფაქტო ანექსიად აღიქვან.

II. სასამართლო კოლეგიის წევრთა მეორე ნაწილის აზრით, სადავო ნორმები არ უნდა ჩაითვალოს არაკონსტიტუციურად საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან და 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

1. კონსტიტუციის მე-14 მუხლში დაფიქსირებულია სახელმწიფოს ვალდებულება უზრუნველყოს და განამტკიცოს ყველა ადამიანის დაბადებით თავისუფლება და კანონის წინაშე თანასწორობა განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა“. ამ კონკრეტულ ვითარებაში არ დასტურდება დევნილთა ფორმალურ-სამართლებრივი დისკრიმინაცია საცხოვრებელი ადგილის ნიშნით. სადავო ნორმებში არ ჩანს სახელმწიფოს ნება შეზღუდოს მათი უფლებები. სახელმწიფო, როგორც სუვერენული დაწესებულება, არ იხსნის ვალდებულებებს მათ წინაშე. დევნილთა უფლებებს ზღუდავს ფაქტობრივი ვითარება. ამიტომაცაა, რომ აქ დგას უფრო ფაქტისაგან წარმომდგარი სინამდვილის შეფასების საკითხი, ვიდრე სამართლებრივი რეალობისა. სახელმწიფოს ვალდებულება, როგორც ასეთი არსებობს, სადავო ნორმებით გადავადებულია მხოლოდ მისი შესრულება. სახელმწიფო იძულებულია ანგარიში გაუწიოს შექმნილ მდგომარეობას და დევნილთა უფლებები დაიცვას მას შემდეგ, რაც შესაძლებელი გახდება მათი მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დაბრუნება. ვიდრე ეს მოხდებოდეს, მანამ სახელმწიფო შესრულების შეუძლებლობის ვითარებაშია. მოსთხოვო ქვეყანას იმისი შესრულება, რაც მას არ შეუძლია, ეს იქნებოდა არსებული ვითარებისადმი ანგარიშის გაუწევლობა და დევნილების მხოლოდ გულისმოგება და არა მათი უფლებების რეალურ დაცვაზე მზადყოფნის აღიარება. არასერიოზული იქნებოდა სახელმწიფო ჯერდებოდეს მარტოოდენ დეკლარაციულ ნორმებს და ანგარიშს არ უწევდეს მისი შესრულების პირობებს. საქართველო ეროვნული და საერთაშორისო სამართლის ფარგლებში ყველა ღონეს ხმარობს ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე საკუთარი იურისდიქციის სრულად აღდგენისათვის. მხედველობაშია მისაღები მოპასუხე მხარის აზრი, რომ სწორედ ქვეყანაში – აფხაზეთსა და სამაჩაბლოში შექმნილი ვითარებით იყო ნაკარნახევი კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმის რატიფიცირება არა ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ერთად 1999 წელს, არამედ შედარებით მოგვიანებით – 2001 წლის დეკემბერში. აღნიშნული საკითხი, საკმაოდ ფაქიზი დამოკიდებულების გამო, უამრავი ფაქტორის გათვალისწინებას მოითხოვდა, რამეთუ იგი უწინარესად დაკავშირებული იყო საქართველოს იურისდიქციასთან ხსენებულ რეგიონებში და მისი განხორციელების რეალურ შესაძლებლობებზე.

2. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება დაუშვებლად მიიჩნევს საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმებას. სადავო ნორმებიდან არ ჩანს ის, რომ სახელმწიფო საკუთრების უფლებას აუქმებდეს. დევნილთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დაბრუნების შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან მისი დაცვის ვალდებულება, ამ უფლების არსებობის აღიარებაა. „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლი საკუთრების უფლების აღიარების მაუწყებელია. მასში ნათქვამია: „თუ დევნილი, ამ კანონის პირველი მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოთვლილი მიზეზების აღმოფხვრის შემდეგ, დაუბრუნდება საცხოვრებელ ადგილას: ა) აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოები, მათ შორის ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, უზრუნველყოფენ მისთვის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებების განხორცილებას, იღებენ ზომებს, რათა დევნილის მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე შეიქმნას უსაფრთხო ცხოვრებისათვის აუცილებელი სოციალურ-ეკონომიკური პირობები; დევნილს, მის კანონიერ მემკვიდრეს დაუბრუნდეს პირადი საკუთრება, მათ შორის საცხოვრებელი სახლი და მასზე გაპიროვნებული საკარმიდამო ნაკვეთი იმ მომენტისათვის არსებული სახით; მიყენებული ზარალის კომპენსირება, მისი ზღვრული ოდენობის განსაზღვრის შემდეგ, განახორციელონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ხელისუფლების მიერ დადგენილი წესით, აგრეთვე საცხოვრებელი უვარგისი ბინის აღდგენის შემთხვევაში მოქალაქეს მიეცეს იქ დაბრუნების გარანტია“. საამისო საბუთად გამოდგება ასევე „აფხაზეთში სახელმწიფო ქონების და ლტოლვილთა და იძულებით გადადგილებულ პირთა კერძო საკუთრების უკანონო გასხვისების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2002 წლის 20 მარტის დადგენილება. ამ და ხელისუფლების მიერ მიღებული სხვა აქტებიდან ჩანს, რომ საკუთრებას როგორც უფლებას, რომელიც გათვალისწინებულია კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტით სახელმწიფო აღიარებს. რაც შეეხება მის უზრუნველყოფას, ამისი განხორციელება საკუთრების შინაარსის რეალური გამოვლინების აზრით ვერ ხერხდება დევნილთა საცხოვრებელ ადგილას არსებული სეპარატისტული რეჟიმების გამო და არა სადავო ნორმებში მოცემული ფორმულირების გამო. როგორც მოპასუხე მხარის წარმომადგენელი აღნიშნავს, სადავო ნორმა აქცენტს აკეთებს დევნილის „მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე“ არსებული საკუთრების მიმართ ქონებრივი უფლებების განხორციელებაზე და არა ზოგადად დევნილის ქონებაზე, საკუთრებაზე, რომელთა ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის უფლება მათ არ შეზღუდავთ. მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ კონსტიტუციის 21-ე მუხლი მესაკუთრეს იცავს სახელმწიფოს დაუსაბუთებელი და სამართლებრივად გაუმართლებელი ჩარევისაგან. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში სახელმწიფო ფაქტობრივ ვითარებას აფიქსირებს და საკუთრების შინაარსის დაცვის გადავადებას ახდენს. ეს კი არ შეიძლება ჩაითვალოს აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებულ დაუშვებელ ჩარევად. სადავო ნორმები რომც არ ყოფილიყო, სულერთია, მაინც შეუძლებელი იქნებოდა დევნილთა საკუთრების დაცვა. ეს კი იმას გვაფიქრებინებს, რომ საკუთრების უფლების დაუცველობის მიზეზი ფაქტობრივ სინამდვილეში უნდა ვეძიოთ.

ზემოაღნიშნულ აზრთა სხვადასხვაობიდან გამომდინარე, გადაწყვეტილების მიღებისას სათათბირო ოთახში კენჭისყრის დროს სასამართლო კოლეგიის წევრთა ხმები თანაბრად გაიყო. საქართველოს „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად: „თუ კონსტიტუციურ სარჩელზე გადაწყვეტილების მიღებისას პლენუმის/კოლეგიის სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმები თანაბრად გაიყო, კონსტიტუციური სარჩელი არ დაკმაყოფილდება“.

ამის გათვალისწინებით, იხელმძღვანელა რა საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით, ,,საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის „ე“ პუნქტით, 21-ე მუხლის მე-2 და მე-6 პუნქტებით, 43-ე მუხლის მე-2, მე-4, მე-7 და მე-8 პუნქტებით, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ კანონის 32-ე და 33-ე მუხლებით,

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო

ადგენს:

1. არ დაკმაყოფილდეს მოქალაქე ანზორ თევზაიას კონსტიტუციური სარჩელი „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის“ პირველი ოქმის რატიფიცირების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2001 წლის 27 დეკემბრის N1243-რს დადგენილების მე-2 და მე-8 პუნქტების კონსტიტუციურობის თაობაზე საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლთან და 21-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

2. გადაწყვეტილება ძალაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომაზე მისი საჯაროდ გამოცხადების მომენტიდან.

3. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

4. ამ გადაწყვეტილების პირი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

5. გადაწყვეტილება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნდეს 7 დღის ვადაში.

ბესარიონ ზოიძე (თავმჯდომარე, მომხსენებელი მოსამართლე)

ვახტანგ გვარამია

იაკობ ფუტკარაძე

ნიკოლოზ შაშკინი