



ახალგაზრდა ადვოკატები
YOUNG BARRISTERS

„ახალგაზრდა ადვოკატების“
მიერ კვლევის საფუძველზე მომზადებული

სარეკომენდაციო პაკეტი

**საბჭოთა ანაბრის პრობლემის გადაჭრის მიმართულებით, საქართველოს
ადმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებას**

საქართველოს მთავრობის მიმართ

რეკომენდაცია #1 – მთავრობამ საბჭოთა ანაბრების კომპენსირების პროცესი უნდა დაიწყოს ახალი სოციალური პროგრამის ფარგლებში, სადაც შესაძლებელია კომპენსაციის იდეა გამოიხატოს, როგორც ნაღდი, ასევე უნაღდო ანგარიშსწორებით, სხვადასხვა სოციალური ხასიათის შეღავათებით, საამისოდ, საჭიროა დაიწყოს მუშაობა საბჭოთა ანაბრების მიმართ არსებული ვალდებულების შესრულებისთვის სტრატეგიულ სამოქმედო დოკუმენტზე, რომელიც სახელმძღვანელო გახდება საქართველოს მთავრობისთვის და უზრუნველყოფს პრობლემის მოგვარების სისტემის და მეთოდის შემუშავებას. ასეთი დოკუმენტი/გეგმა არ არსებობს.

რეკომენდაცია #2 – დაიწყოს საბჭოთა ანაბრების სრული ინვენტარიზაცია და ანაბრების მფლობელთა ერთიანი სახელმწიფო რეესტრის შექმნა. არ არსებობს მონაცემი, რამდენი მენაბრე ჰყავს საქართველოს. ამ მიზნით, საქართველოს მთავრობას ვთავაზობთ პრობლემის მოგვარებას 2014 წელს დაგეგმილი საქართველოს მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის ღონისძიების ფარგლებში, რომელიც მენაბრეთა რაოდენობის დადგენის ეფექტურ გზად მიგვაჩნია. სპეციალური კითხვარი, რომელიც უნდა მომზადდეს ექსპერტების მონაწილეობით, შეძლებდა სახელმწიფოსთვის დაედგინა საბჭოთა ანაბრის მფლობელი საქართველოს მოქალაქეები, რაც, სხვა შემთხვევაში, მოითხოვდა შრომატევად ცალკე საქმიანობას და ფინანსურ რესურსს. საყოველთაო აღწერის შედეგად დადასტურებული საბჭოთა ანაბრის მქონე მოქალაქეთა რაოდენობა შექმნიდა სრულყოფილ სახელმწიფო რეესტრს და მოხდებოდა ახალი მონაცემების შედარება არსებულ მონაცემთან.

რეკომენდაცია #3 – მთავრობამ მკაფიოდ უნდა დაადასტუროს საბჭოთა ანაბრების შიდა ვალში არსებული 502 მილიონი ლარის ციფრთან დაკავშირებით, საკუთარი ნდობა ან/და სავალო თანხის ახალი მონაცემისთვის შექმნას ახალი ინდექსაცია. აღნიშნული პროცესი ყველაზე სენსიტიური და საპასუხისმგებლო ეტაპია, რადგანაც დაკავშირებულია კომპენსაციის სამართლიან მოდელთან და სახელმწიფო ბიუჯეტის გადახდისუნარიანობასთან. საბჭოთა ანაბრის კვლევის პროცესმა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკების გამოცდილება საქართველოს ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით, გვაფიქრებინებს, რომ მართებული იქნება მთავრობამ მიიღოს ერთჯერადი საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების გადაწყვეტილება. გადახდის ერთჯერადი მოდელის შემთხვევაში, მიზანშეწონილია განისაზღვროს საკონპენსაციო თანხის სამი ოდენობა, რომელიც დაზარალებულ მენაბრეებზე გაიცემა მათი კუთვნილი ანაბრის ოდენობის გათვალისწინებით. (მაგალითად, მინიმალური – 700 აშშ დოლარი; საშუალო – 1000 აშშ დოლარი და მაქსიმალური ანაბრის მქონე მოქალაქისთვის – 1500 აშშ დოლარი) ერთჯერადი საკომპენსაციო ვალდებულების შესრულების შემთხვევაში, საზოგადოებას უნდა დაუსაბუთდეს ქვეყნის ბიუჯეტის შესაძლებლობის და

ეკონომიკური გამოწვევების საკითხი, სახელმწიფომ კი, ვალდებულება, ერთხელ და სამუდამოდ, პირნათლად შეასრულოს. ამის მიუხედავად, ისტორიული სინამდვილისთვის, პრინციპული მნიშვნელობა გააჩნია სავალდებულოდ მიჩნეული თანხის დადასტურებას, ხოლო თუკი მთავრობა ერთჯერადი კომპენსაციის წინადადებაზე უარს იტყვის, ექსპერტებთან ერთად, უნდა შეჯერდეს ახალი ინდექსაციის მოდელი.

რეკომენდაცია #4 – მთავრობამ საბჭოთა ანაბრების კომპენსაცია უნდა დაუქვემდებაროს გონივრულ ვადებს და საქართველოს მეანაბრე მოსახლეობისთვის ცნობილი გახდეს კომპენსაციის მიღების პერიოდი და ვადები. საქართველოს წინაშე მდგარი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების გათვალისწინებით, ამასთან, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნების გამოცდილების საფუძველზე, კონპენსაციის პროცესის საერთო პერიოდად საკმარისად მიგვაჩნია 10 წელიწადი. მთავრობამ უნდა მოახდინოს კონპენსაციის გრაფიკის შედგენა, კონპენსაციის პროცესი დაეწყოს შესაბამის ეტაპებად, სახელმწიფო ბიუჯეტში ყოველწლიურად უზრუნველყოს საკომპენსაციო თანხების გათვალისწინება, ვალდებულების შესრულებისთვის ალტერნატიული ფინანსური წყაროს მოძიება. მთავრობა უფლებამოსილია შექმნას საქართველოს მეანაბრეთა სახელმწიფო ფონდიც, სადაც ყოველწლიურად მოხდება სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ანაბრის თანხის ჩარიცხვა. ამასთან, თუკი მთავრობა კომპენსაციის უნაღდო ანგარისშწორების (სოციალური შეღავათების) მოდელსაც გაიზიარებს, კონკრეტული ვალდებულების განხორციელება შესაძლებელია დაექვემდებაროს კონკრეტულ ახალ ვადებს, თუმცა ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხრიდან ვალდებულების შესრულება სრულად უნდა ემთხვეოდეს კომპენსაციის ვალდებულებისთვის დაგეგმილ საერთო 10-წლიან პერიოდს.

რეკომენდაცია #5 – მთავრობამ უნდა განსაზღვროს კომპენსაციის მიმღებთა რიგითობა, რომელიც პრობლემის გადაჭრის პროცესში, ასევე ცენტრალური მნიშვნელობის საკითხია. უნდა მოხდეს საკომპენსაციო თანხის მიმღები პირების დაყოფა ჯგუფებად – მათი სოციალური კუთვნილებისა და ასაკობრივი ნიშნით. (მაგალითად: 1960 წლამდე დაბადებული პირები – პირველი ჯგუფი, 1960–70 წლებში დაბადებული პირები – მეორე ჯგუფი, 1980–იან წლებში დაბადებული პირები – მესამე ჯგუფი) კომპენსაციის მიმღები ჯგუფები, აგრეთვე უნდა დაიყოს სხვადასხვა სოციალური ნიშნით. (მაგალითად: პენსიონერები, მარჩენალდაკარგული პირები, სოციალურად დაუცველები, ტერიტორიულ მთლიანობაში გარდაცვლილ პირთა ოჯახები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, მრავალშვილიანთა ოჯახები, უმუშევრები) საკითხის ისტორიული სამართლიანობის პრინციპებიდან გამომდინარე, მთავრობამ კომპენსაცია უნდა გასცეს კომპენსაციის გაცემის პერიოდში გარდაცვლილი მეანაბრის ოჯახის პირველი რიგის მემკვიდრეებზე. ამ თვალსაზრისით, საქართველოსთვის სახელმძღვანელო დოკუმენტად შეიძლება წარმოვიდგინოთ ლიტვის რესპუბლიკის გამოცდილება და ლიტვის პარლამენტის მიერ მიღებული 1997 წლის 5 ივნისის კანონი. ამასთან, კომპენსაციის გაცემის დროს, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული მეორე გარემოებაც – *მეანაბრე ოჯახის პრინციპი*. თუკი ოჯახში რამდენიმე მეანაბრეა, შესაძლებელია სახელმწიფომ გასცეს მხოლოდ ერთი მაქსიმალური ზღვრული თანხა, რადგანაც მოცემული შემთხვევისთვის, გასათვალისწინებელია ქვეყნის ბიუჯეტის შესაძლებლობები და სხვა სოციალური ჯგუფის რიგითობის ინტერესებიც.

რეკომენდაცია #6 – მოხდეს საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის დებულებაში არსებითი და პრაქტიკული ცვლილებების განხორციელება, უნდა გაფართოვდეს კომისიის სხდომებზე დამსწრე პირთა თანამონაწილეობის წრეც. დებულების მე-3 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი მოითხოვს ახალი რედაქციით ჩამოყალიბებას, რადგანაც კომისიის სხდომაზე სამინისტროებიდან, უწყებებიდან, საწარმოებიდან მოწვეული პირები, მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში არ უნდა ესწრებოდნენ, ხოლო მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს იმ ორგანიზაციათა ჩამონათვალიც, რომლებიც მონაწილეობას მიიღებენ კომისიის საქმიანობაში მათი გამოცდილებისა და კვალიფიკაციის მიხედვით. დებულებამ მკაფიოდ უნდა განსაზღვროს, თუ ვინ იგულისხმებიან სხდომებზე დასწრების უფლების სტატუსით დაინტერესებულ და უფლებამოსილ პირებში – უშუალოდ ხელმძღვანელი პირები თუ უწყებების რიგითი წარმომადგენლებიც. აგრეთვე, შესაცვლელია კომისიის საქმიანობის ზოგადი წესიც. მოქმედი რედაქციით, კომისიის სხდომები იმართება პერიოდულად,

კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილების შესაბამისად, რაც არასწორი მიდგომაა კომისიის წინაშე არსებული მიზნებისა და ამოცანების შესასრულებლად. კომისიას უნდა გააჩნდეს სხდომების მოწვევის კონკრეტული გრაფიკი და არ უნდა მოქმედებდეს პერიოდულობის პრინციპით, რომელიც, შესაძლებელია, ერთი წლის მანძილზე, არც კი იქნა შეკრებილი. მიზანშეწონილია სხდომების მოწვევა 3 თვეში ერთხელ. სხდომების მოწვევა უნდა გადავიდეს სავალდებულოობის პრინციპზე. კომისიის სხდომა იყოს საჯარო. ან კომისიის გადაწყვეტილება გამოქვეყნდეს სამინისტროს ოფიციალურ გვერდზე, პრესაში. მნიშვნელოვანია, კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა მიიღოს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი. ის ფაქტი, რომ კომისიის საქმიანობა არაეფექტურია, ამის მაგალითია კომისიის მხოლოდ 7 სხდომა 2004 წლიდან 2013 წლის 18 თებერვლამდე, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს „საშინაო ვალის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული ამოცანების გადაჭრას.

რეკომენდაცია #7 – მთავრობამ საქართველოს ეროვნულ ბანკს დაავალოს დოკუმენტის/ანგარიშის მომზადება საბჭოთა კავშირის პერიოდში, საბჭოთა კავშირის ცენტრალურ ბანკში გადარიცხული ანაბრების ოდენობისა და მეანაბრეთა ვინაობების შეძლებისდაგვარად დადგენის მიზნით, სახელმწიფოში არსებული საარქივო მონაცემებისა და მოქალაქეების მიერ დაცული ინფორმაციის/დოკუმენტაციის მიხედვით. ამასთან, ეროვნულ ბანკს უნდა დაევალოს პოსტსაბჭოთა საქართველოს პირობებში არსებული სახელმწიფო-კომერციული ბანკებში შესული ანაბრების ოდენობის, მეანაბრეთა რიცხოვნობისა და ვინაობის დადგენა შესაბამისი ბანკების საარქივო მონაცემების, სამართალმემკვიდრე ბანკებში არსებული მონაცემებისა და მოქალაქეების მიერ წარმოდგენილი და დაცული ინფორმაციის/დოკუმენტაციის მიხედვით. ამასთან, საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს ყოფილი სახელმწიფო-კომერციული ბანკების სამართალმემკვიდრე ბანკების დადგენა და დასკვნის მომზადება 1990–იან წლებში წარმოებული ფულად–საკრედიტო პოლიტიკის შედეგებთან დაკავშირებით.

რეკომენდაცია #8 – მთავრობამ უნდა მიიღოს დადგენილება პოსტსაბჭოთა ანაბრების ანაზღაურების საკითხთან დაკავშირებით. კერძოდ, მიგვაჩნია, რომ ყოფილი სახელმწიფო-კომერციული ბანკების სამართალმემკვიდრე ბანკების მიმართ უნდა მოხდეს არსებული ვალდებულებების ჩამოწერა, როგორც განსაკუთრებული სახელმწიფო საჭიროება, რაგანაც 1990–იან წლებში მოსახლეობის მიერ შეტანილი დანაზოგების გაუფასურებას წინ უსწრებდა სახელმწიფოს არასწორი ფულად–საკრედიტო პოლიტიკა და დამდგარი ჰიპერინფლაციური მოვლენები. სახელმწიფოს მხრიდან 1990–იანი წლების დანაზოგების მიმართ ანაზღაურების ვალდებულების გაჩენა კვლავ გამოიწვევს ქვეყნის ეკონომიკის რღვევას და გააჩენს ხელახალი ინფლაციის საფუძვლებს. ანაზღაურების დაპირება იქნება მხოლოდ პოპულისტური პოლიტიკური განცხადება და არა პრაგმატული ხედვა ეკონომიკის გრძელვადიანი განვითარებისთვის. სახელმწიფომ ერთხელ უკვე დაუშვა სერიოზული შეცდომა, რომლის გამეორების უფლება ეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე, ხელისუფლებას არც დაზარალებულმა პოსტსაბჭოთა ანაბრის მფობელმა მოქალაქეებმა უნდა მისცეს, რაც იქნება მაღალი სამოქალაქო ცნობიერებისა და სახელმწიფოებრივი აზროვნების მანიშნებელიც.

რეკომენდაცია #9 – მთავრობამ, თუკი არ იქნება მხარდაჭერილი 2014 წლის საქართველოს მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის ღონისძიების დროს საბჭოთა მეანაბრეების რიცხოვნობის დადგენა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ დეპარტამენტს დაავალოს მეანაბრეთა რაოდენობის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვება, დამუშავება და შექმნა.

რეკომენდაცია #10 – მთავრობამ საჯარო განცხადება უნდა მოამზადოს საბჭოთა ანაბრების კომპენსირების პროცესში, რომ კომპენსაცია გავრცელდება წარმოშობით აფხაზი და ოსი მოქალაქეების მიმართ, რადგანაც საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ–ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით. მთავრობამ აფხაზი და ოსი თანამოქალაქეების მიმართ უნდა მიიღოს კომპენსაციის მიღების სპეციალური დათქმები, რაც უნდა შეფასდეს, როგორც ისტორიული სამართლიანობის აღდგენის მომენტი და მხოლოდ სოციალური

დიალოგის შესაძლებლობა. მთავრობამ აღნიშნული საკითხი უნდა დააყენოს სახელმწიფოთა დონეზე, მათ შორის რუსეთის ფედერაციასთან ეკონომიკური ურთიერთობების აღდგენის დიალოგის პროცესში.

რეკომენდაცია #11 – მთავრობამ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს დაავალოს, 1990-იან წლებში, აფხაზეთიდან და სამაჩაბლოდან, ხოლო 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად იძულებით გადაადგილებულ პირთა საბჭოთა მენაბრედ ნამდვილობის დადასტურება და მათი რიცხოვნობის დადგენა საარქივო მონაცემების, სამართალმემკვიდრე ბანკებში არსებული მონაცემებისა და აღნიშნულ ბანკებში მოქალაქეების მიერ წარმოდგენილი და დაცული ინფორმაციის/დოკუმენტაციის მიხედვით და შედარებით.

რეკომენდაცია #12 – მთავრობამ უნდა წარმოადგინოს ხედვა, კომპენსაციის გაცემის პროცესში, საქართველოს მენაბრე იმ მოქალაქეთა ვინაობის, რიცხოვნობისა და დანაზოგების რაოდენობის შესახებ, რომლებიც კომპენსაციის გაცემის პერიოდში მუდმივად ან დროებით ცხოვრობენ საქართველოს ფარგლებს გარეთ. აღნიშნული სოციალური ჯგუფი უნდა პერსონიფიცირდეს კომპენსაციის მიმღებთა რიგითობის მიხედვით. ამ მიმართულებით, მთავრობამ საქართველოს სახელმწიფო მინისტრს დიასპორის საკითხებში უნდა დაავალოს შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება.

რეკომენდაცია #13 – საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან კოორდინაციაში, შეიქმნას საბჭოთა ანაბრების პრობლემათა გადაწყვეტის სამუშაო ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტდება ექსპერტებით, სპეციალისტებით და არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლებით. სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში, შესაძლებელია, განსაკუთრებული აზრის სტატუსით, მოწვეულ იქნეს ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებიდან სამთავრობო თუ კერძო საექსპერტო წარმომადგენლებიც. სამუშაო ჯგუფს უნდა მიენიჭოს საზოგადოებრივი მონიტორინგის ფუნქცია.

რეკომენდაცია #14 – მთავრობამ საბჭოთა ანაბრების კომპენსაციის ვალდებულების შესრულებასთან, ნაღდი და უნაღდო ანგარიშსწორების ფორემებთან და საბჭოთა ანაბრების პრობლემის საკითხთან დაკავშირებით, საქართველოს მოქალაქეების მიმართ საჯარო განცხადება უნდა მოამზადოს 2013 წლის 31 დეკემბრამდე. საჯარო ინფორმირების შემდგომ უნდა დაიწყოს ვალდებულების მყისიერი შესრულება.

საქართველოს პარლამენტის მიმართ

რეკომენდაცია #15 – პარლამენტმა საბჭოთა ანაბრების კომპენსირების განხორციელებისთვის შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა და მიღებულ იქნეს კანონი „ყოფილი საბჭოთა კავშირის მენაბრეთა დანაზოგის აღდგენის შესახებ“. კანონის მიღება მნიშვნელოვანია, რათა განისაზღვროს პროცესის ყველა ეტაპი და საკანონმდებლო დონეზე გადაწყდეს შიდა ვალში აღებული საკითხის მიმართ კონკრეტული უფლება-მოვალეობანი, კომპენსირების შინაარსი, ფორმა და ვადები, ინდექსაციის მექანიზმი, სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის რიგითობა და მათ მიმართ საჭირო დათქმები. მნიშვნელოვანია, კანონმა დაზარალებულის სტატუსს მიანიჭოს, როგორც საბჭოთა, ასევე პოსტსაბჭოთა ანაბრის მფლობელ საქართველოს მოქალაქეებს.

რეკომენდაცია #16 – პარლამენტმა ძალადაკარგულად უნდა გამოაცხადოს ყველა ის საკანონმდებლო აქტი, რომელიც 1990-იანი წლებიდან არსებობს, თუმცა მხოლოდ ფორმალურად. ამასთან, განხორციელდეს ცვლილებები მოქმედ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონში, რომლის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო სავალო ვალდებულებების დაფარვა უნდა მოხდეს საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 8 დეკემბრის #716 და #717 ბრძანებულებების შესაბამისად, მაშინ, როდესაც პრეზიდენტის ეს ბრძანებულებები ძალადაკარგულია და უკვე დიდი ხანია აღარ მოქმედებს.

რეკომენდაცია #17 – პარლამენტმა უნდა მიიღოს დადგენილება „1990–იან წლებში საქართველოს მოქალაქეთა გაუფასურებული ანაზრის შესახებ,“ რითაც სახელმწიფო თვითკრიტიკულად შეაფასებს პროცესში დაშვებულ შეცდომებს. თუკი მთავრობის დადგენილებით მოხდება ყოფილი სახელმწიფო-კომერციული ბანკების სამართალმემკვიდრე ბანკების მიმართ არსებული ვალდებულებების ჩამოწერა, პარლამენტმა უნდა მიიღოს 1990–იანი წლების მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ ჰიპერინფლაციური პროცესების გამოწვევისა და დანაშაულებრივი ფულად–საკრედიტო პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული კერძო და საჯარო პირების ერთჯერადი ამნისტირების აქტი.

საქართველოს სასამართლოების მიმართ

რეკომენდაცია #18 – საქართველოს საერთო სასამართლოებმა, მათ შორის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ უზრუნველყონ საქმისწარმოების რეესტრის განახლება და საბჭოთა ანაზრების საქმეების სისტემატიზაცია. ასეთ სტატისტიკას მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოს შეფასებებისთვის, ასევე აკადემიური, სამეცნიერო და ექსპერტული საზოგადოებისთვის. ამასთან, მნიშვნელოვანია ასეთი სტატისტიკა არსებობდეს საქართველოში, რადგანაც კვლევის პროცესში აღმოჩნდა, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნების სასამართლოები მსგავს სტატისტიკურ მონაცემებს არ ფლობდნენ. არსებულმა პრაქტიკამ ცხადყო, რომ საქართველოს მოქალაქეების ინფორმირების და ასეთი სტატისტიკის შემთხვევაში, ისინი ანაზრების დაბრუნების სასარჩელო მოთხოვნით, გამუდმებით არ მიმართავდნენ საერთო სასამართლოებს და საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუკი ცხადი იქნებოდა ერთგვაროვან საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტილება და სასამართლოს დასაბუთება. მოხდებოდა დაზარალებულ მეანაზრეთა ადამიანური და ფინანსური რესურსის დაზოგვა.