სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს თავმჯდომარეს
ნათია ჩირიკაშვილს

ზოგადი წინადადება

დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხზე

შემუშავებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე–14 [1]მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტისა და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად

ქალბატონო ნათია,

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში მიმდინარეობს საქმისწარმოება სსიპ „იეჰოვას მოწმეთა ქრისტიანული კრება საქართველოში“ წარმომადგენლის ჯ. შ.-ს N10940/20 განცხადებასთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება სარეგისტრაციო წარმოებისას სავარაუდო დისკრიმინაციის ფაქტებს.

1. **ფაქტობრივი გარემოებები**

განმცხადებლის მითითებით, რელიგიურ ორგანიზაციას სისტემატურად ექმნება დაბრკოლებები მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის კუთხით, იმის გამო, რომ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს რეგიონული ოფისები ითხოვენ მისი წევრების მოქალაქეობის შესახებ კანონით გაუთვალისწინებელი ინფორმაციის წარდგენას და შესაბამისი დოკუმენტის წარმოუდგენლობის საფუძვლით, იღებენ გადაწყვეტილებებს სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერებისა და შეწყვეტის შესახებ.

სახალხო დამცველის აპარატში წარმოდგენილია ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 15 აპრილის N106878 გადაწყვეტილება, რომლითაც დადგინდა, რომ ზემოთ ხსენებული დოკუმენტაციის/ინფორმაციის წარმოუდგენლობის საფუძვლით სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერებისა და განუახლებლობის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებით ირღვეოდა სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სამართლებრივი ნდობის პრინციპები (პუნ.2.2.17). კერძოდ, გადაწყვეტილებაში პირდაპირ არის მითითებული, რომ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი შეზღუდვები (რომელთა საფუძველზეც მარეგისტრირებელი ორგანო ითხოვდა ინფორმაციას ორგანიზაციის წევრების მოქალაქეობის შესახებ) არ ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე. ამასთან, აღნიშნულია, რომ ქონების რეგისტრაციის დეპარტამენტის მიერ, „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედების შემდეგ, მიღებულია რეგისტრაციის შესახებ გადაწყვეტილებები, რომლებითაც დარეგისტრირდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის

სამართლებრივი ფორმით არსებული რელიგიური ორგანიზაციების საკუთრების უფლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებზე (პუნ. 2.2.9). თავის მხრივ, „იეჰოვას მოწმეთა ქრისტიანული კრება საქართველოში“ წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. შედეგად, მმართველობის სფეროში კანონიერების, მხარეთა თანასწორობის პრინციპების დაცვისა და ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ ადმინისტრაციული კონტროლის ეფექტურად განხორციელების მიზნებიდან გამომდინარე, სამცხე-ჯავახეთის რეგიონულ ოფისს დაევალა, სხვა დამაბრკოლებელი გარემოების არარსებობის შემთხვევაში, რეგისტრაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, რაც განხორციელდა კიდეც 2020 წლის 1 აპრილის N882020064338-11 გადაწყვეტილებით.

აღნიშნულის მიუხედავად, სახალხო დამცველის აპარატში წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ირკვევა, რომ განმცხადებელს მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის კუთხით, იმავე საფუძვლით, დაბრკოლებები შეექმნა კიდევ 8 შემთხვევაში.[1] აღსანიშნავია, რომ მას შემდეგ, რაც საჯარო რეესტრის ეროვნულმა სააგენტომ 2020 წლის 11 სექტემბერს მიიღო კიდევ ერთი გადაწყვეტილება (N317152) ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ და იდენტური დასაბუთებით ბათილად ცნო სამეგრელოს რეგიონული ოფისის გადაწყვეტილებები სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების, შეწყვეტისა და განახლებაზე უარის თქმის შესახებ, რვავე შემთხვევაში დაკმაყოფილდა განმცხადებლის მოთხოვნა და შესაბამის უძრავ ნივთებზე განხორციელდა მისი საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.[2]

ზემოაღნიშნულ გარემოებებზე დაყრდნობით, განმცხადებელი მიუთითებს, რომ რელიგიური ორგანიზაციისთვის *თითოეული ქონების რეგისტრაცია დიდი შრომისა და წვალების საგნად იქცა*, ვინაიდან იკარგება უამრავი დრო და რესურსი თითოეული სარეგისტრაციო მოთხოვნის ადმინისტრაციული საჩივრების შედეგად დაკმაყოფილების მცდელობაში. განმცხადებელი ხაზს უსვამს, აგრეთვე, რომ ანალოგიურ პირობებში მყოფი სხვა რელიგიური კონფესიების სარეგისტრაციო განცხადებებთან დაკავშირებით მსგავსი ტიპის ხარვეზი არ დადგენილა და ორგანიზაციის მიერ შესწავლილ არცერთ შემთხვევაში არ მომხდარა მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენის მოთხოვნა. სახალხო დამცველის აპარატმა უძრავი ქონების რეესტრში გადაამოწმა ინფორმაცია N106878 და N317152 გადაწყვეტილებებში მითითებული სარეგისტრაციო წარმოებების შესახებ, რის შედეგადაც, დადასტურდა, რომ შესაბამისი მოთხოვნით სარეგისტრაციო

---

[1] იხ. სარეგისტრაციო წარმოებები N882020487362, N882020487304, N882020555977, N882020556011, N882020601459, N882020601484, N882020601526, N882020601553 განცხადებებზე.

[2] საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 16 სექტემბრის N882020487362-11 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 22 სექტემბრის N882020556011-07 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 23 სექტემბრის N882020487304-11 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 23 სექტემბრის N882020555977-05 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 2 ოქტომბრის N882020601459-06 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 2 ოქტომბრის N882020601484-05 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 2 ოქტომბრის N882020601526-05 გადაწყვეტილება, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2020 წლის 2 ოქტომბრის N882020601553-06 გადაწყვეტილება.

წარმოების შეჩერების ან შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილება „ქრისტეს ეკლესიისა“ და საქართველოს ევანგელიურ-ლუთერული ეკლესიის შემთხვევებში მიღებული არ ყოფილა.[3]

2. სამართლებრივი შეფასება

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად, დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელიც, თავის მხრივ, შეისწავლის დისკრიმინაციის კონკრეტულ ფაქტებს და გამოსცემს რეკომენდაციებს ან ამზადებს და შესაბამის დაწესებულებას ან პირს უგზავნის ზოგად წინადადებებს დისკრიმინაციის თავიდან აცილების და მის წინააღდეგ ბრძოლის საკითხებზე. ამავე კანონის მე-3 მუხლის შესაბამისად, კანონის მოთხოვნები ვრცელდება საჯარო დაწესებულებების, ორგანიზაციების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ყველა ქმედებებზე ყველა სფეროში, თუ ეს ქმედებები არ რეგულირდება სხვა სამართლებრივი აქტით.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახალხო დამცველი ზოგად წინადადებას გამოსცემს იმ შემთხვევაში, როდესაც ადგილი აქვს დისკრიმინაციის წახალისებას ან უარყოფითი სტერეოტიპების და სტიგმის გაძლიერების ხელშეწყობას.

„დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, პირდაპირი დისკრიმინაცია არის ისეთი მოპყრობა ან პირობების შექმნა, რომელიც პირს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებებით სარგებლობისას ამ კანონის პირველი მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ნიშნის გამო არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს ანალოგიურ პირობებში მყოფ სხვა პირებთან შედარებით ან თანაბარ მდგომარეობაში აყენებს არსებითად უთანასწორო პირობებში მყოფ პირებს, გარდა ისეთი შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი მოპყრობა ან პირობების შექმნა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და ზნეობის დასაცავად კანონით განსაზღვრულ მიზანს, აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება და აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ხოლო გამოყენებული საშუალებები თანაზომიერია ასეთი მიზნის მისაღწევად.

მოცემულ შემთხვევაში, მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მიზნებისათვის, სსიპ „იეჰოვას მოწმეთა ქრისტიანული კრება საქართველოში“ ანალოგიურ პირობებში იმყოფება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით რეგისტრირებულ სხვა (მათ შორის, რელიგიურ) ორგანიზაციებთან მიმართებით, ვინაიდან, როგორც ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ ზემოთ მითითებული გადაწყვეტილებები ადასტურებს, ამ კუთხით,

---

[3] მართალია, ხსენებულ გადაწყვეტილებებში მითითებულია, აგრეთვე, ერთი შემთხვევა, როდესაც, კანონით გაუთვალისწინებელი დაბრკოლებების შექმნის გარეშე, მიწის ნაკვეთზე განხორციელდა განმცხადებელი რელიგიური ორგანიზაციის საკუთრების უფლების რეგისტრაციაც. თუმცა, საპირისპირო შემთხვევების რაოდენობა გაცილებით მეტია, რაც მის მიმართ განსხვავებული მოპყრობის სისტემურ პრობლემაზე მიანიშნებს.

მათზე „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი შეზღუდვები არ ვრცელდება. აღნიშნულის მიუხედავად, განმცხადებელს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს რეგიონული ოფისების მხრიდან არაერთ შემთხვევაში დაუწესდა კანონით გაუთვალისწინებელი მოთხოვნა (ორგანიზაციის წევრების მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენის სახით) მაშინ, როცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მსგავსი საფუძვლით სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების ან შეწყვეტის შემთხვევები საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით რეგისტრირებული სხვა (მათ შორის, რელიგიური) ორგანიზაციების განცხადებების განხილვისას არ გამოკვეთილა. აღსანიშნავია ისიც, რომ, გარკვეულ შემთხვევებში, სარეგისტრაციოდ მოთხოვნილი უძრავი ნივთი არ წარმოადგენდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთს,[4] რაც კიდევ უფრო პრობლემურს ხდიდა საკითხის გადასაწყვეტად „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ინფორმაციის მოთხოვნას.

მსგავსი შემთხვევების გამო, როგორც ზემოთ მიეთითა, განმცხადებელი რელიგიური ორგანიზაციისთვის *თითოეული ქონების რეგისტრაცია დიდი შრომისა და წვალების საგნად იქცა*, ვინაიდან იკარგება უამრავი დრო და რესურსი თითოეული სარეგისტრაციო მოთხოვნის ადმინისტრაციული საჩივრების შედეგად დაკმაყოფილების მცდელობაში.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო რეესტრში საკუთრების უფლების რეგისტრაცია უძრავი ნივთის შეძენისა და მასზე საკუთრების უფლების წარმოშობის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს.[5] ამდენად, აღნიშნული სამართლებრივი ინსტიტუტი წარმოადგენს იმ სამართლებრივი წესრიგის გამოხატულებას, რომელიც შესაძლებელს ხდის სამოქალაქო ბრუნვის განვითარებას, საკუთრების შეძენის გზით ქონების დაგროვებას და ამ გზით საკუთრების უფლებით პრაქტიკულ სარგებლობას.[6] ამასთან, საკუთრების უფლება, რომლის რეალიზებაც რელიგიური ორგანიზაციების შემთხვევაში სწორედ იურიდიული პირის სტატუსს უკავშირდება, წარმოადგენს ერთ-ერთ არსებით უფლებას რწმენის გამოხატვის უფლებით სარგებლობისთვის.[7]

შესაბამისად, განსხვავებული მოპყრობა, რომელიც მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის პროცესში სისტემურად დაფიქსირდა განმცხადებელი რელიგიური ორგანიზაციის მიმართ, არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს მას საკუთრების უფლებით სარგებლობისას, რაც რელიგიური ორგანიზაციებისთვის ერთ-ერთ საკვანძო უფლებას წარმოადგენს. ამასთან, იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ ორივე გადაწყვეტილებით, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს რეგიონული ოფისების მიერ

---

[4] იხ. სარეგისტრაციო წარმოებები N882020601459 და N882020601553 განცხადებებზე.

[5] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა პალატის 2012 წლის 19 ივნისის Nას-185-178-2012 გადაწყვეტილება.

[6] იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის N3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე: *დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ*, II, პარ. 33.

[7] ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 1 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე: *KIMLYA AND OTHERS v. RUSSIA*, პარ. 85.

განხორციელებული ქმედებები საკითხის მიმართ არაერთგვაროვან და კანონსაწინააღმდეგო მიდგომად ჩაითვალა, სახალხო დამცველი დადგენილად მიიჩნევს, რომ განსხვავებულ მოპყრობას არ აქვს ობიექტური და გონივრული გამართლება.

გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარი, რელიგიის ან რწმენის ნიშნით შეუწყნარებლობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის პროცესში, ხაზს უსვამს სახელმწიფოების ვალდებულებას, უზრუნველყონ, რომ საჯარო მოხელეთა მხრიდან სამსახურებრივი ვალდებულებების შესრულებისას არ განხორციელდეს დისკრიმინაცია რელიგიის ან რწმენის საფუძველზე და დაინერგოს, ამ მიმართულებით, ყველა აუცილებელი და სათანადო სწავლება თუ ტრენინგი.[8] საკითხთან დაკავშირებით 2017 წელს რეკომენდაციები გამოსცა სახალხო დამცველთან არსებულმა რელიგიათა საბჭომაც.[9] საბჭო რელიგიის თავისუფლების დაცვისა და თანასწორუფლებიანობის დამკვიდრებისათვის მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის ხელშეწყობას და ხაზს უსვამს, ამ მიზნით, რელიგიის თავისუფლებისა და ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების საკითხებზე, მათ შორის, სერვისის მიმწოდებელი საჯარო მოხელეების სისტემური გადამზადების ხელშეწყობისა და საჯარო სამსახურში რელიგიურ დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე შიდა მონიტორინგის მექანიზმების პროაქტიული და ეფექტური მუშაობის აუცილებლობას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-14[1] მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის და „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, საქართველოს სახალხო დამცველი მიმართავს სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს თავმჯდომარეს ზოგადი წინადადებით,

- შეიმუშავოს სახელმძღვანელო მითითებები საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით რეგისტრირებული რელიგიური ორგანიზაციების მიერ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის წესთან დაკავშირებით საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს სისტემაში შემავალი ყველა სარეგისტრაციო სამსახურის ინფორმირების მიზნით. მათ შორის, გაავრცელოს მკაფიო განმარტება, რომ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი შეზღუდვები (მათ შორის, ორგანიზაციის წევრების მოქალაქეობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება) არ ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით რეგისტრირებულ რელიგიურ ორგანიზაციებზე;
- გადადგას პროაქტიული ნაბიჯები სარეგისტრაციო წარმოების პროცესში დისკრიმინაციის აკრძალვის საკითხზე შიდა პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავებისა და ცნობიერების

[8] ადამიანის უფლებათა რეზოლუცია 2005/40 რელიგიის ან რწმენის ნიშნით შეუწყნარებლობისა და დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის თაობაზე, ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი, პარ. 4(g).

[9] ხელმისაწვდომია: < http://tolerantoba.ge/failebi/qartuli_broshura_saxalxo____damcveli_87902.pdf>.

ამაღლებისა და ანტიდისკრიმინაციული სტანდარტების საკითხებზე საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს თანამშრომლების გადამზადების მიმართულებით;

- საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს სისტემაში დაინერგოს შიდა მონიტორინგის სისტემა სავარაუდო დისკრიმინაციული მოპყრობის იდენტიფიცირების მიზნით და მომავალში, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს თანამშრომლების მხრიდან სავარაუდო დისკრიმინაციის ნებისმიერ ფაქტზე მოახდინოთ სწრაფი და ეფექტიანი რეაგირება. ხოლო, დისკრიმინაციის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში საქართველოს კანონმდებლობისა და შიდა რეგულაციების შესაბამისად, პასუხისმგებლობა დაეკისროს დამრღვევ პირს და უზრუნველყოფილი იყოს დისკრიმინაციის შედეგების აღმოფხვრა მესამე პირის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეულახავად.

გთხოვთ, თქვენ მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე მაცნობოთ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლით დადგენილ ვადაში.

პატივისცემით,