

Закон о реституции - путь к восстановлению доверия

Тема очередного семинара в Южнокавказском региональном фонде им. Генриха Белля касалась реституции, т.е. восстановления имущественных и моральных прав беженцев и перемещенных лиц.

Первым с докладом на эту тему выступил представитель Ассоциации молодых юристов Зураб Бурдули:

- Идея создания законопроекта о реституции возникла в конце 90-х годов во время нашей совместной работы с комиссариатом ООН. Суть ее заключалась в том, что до политического решения конфликта необходимо создать какую-то модель, предусматривающую определенные принципы реституции. Мы пришли к соглашению о том, что помимо защиты имущественных прав, реституция предполагает и ориентацию на примирение, предоставление равных прав представителям конфликтующих сторон.

Что касается процедуры, то после вооруженных конфликтов обычно бывает выбор между судебным решением имущественных прав и решением вопроса в соответствующей комиссии. Решение в судебном порядке, как правило, бывает затянато во времени и требуются годы до вынесения окончательного постановления. А специальной комиссии отводится конкретное время, в течение которого должно быть принято решение.

Наша позиция в этом вопросе учитывает международный принцип, в соответствии с которым признается право первоначального жильца на свою собственность. Но если, к примеру, жилье уничтожено, то речь должна идти о компенсации ущерба или предоставлении нового места жительства. В случае, если жилье занято людьми, которые сами лишились крова в результате конфликта, встает вопрос об удовлетворении жильем и их до восстановления прав первоначальных владельцев. Но если жилье занято людьми, которые имеют и свою отдельную жилплощадь, то тогда принимается решение об их выселении в административном порядке.

Наша комиссия состояла из девяти человек и была трехсторонней. Мы предложили свой проект тогдашним властям республики. Он был принят, однако была сформирована односторонняя грузинская комиссия, которая занялась восстановлением прав собственности на контролируемой грузинскими властями территории. Мы полагали и полагаем сейчас, что такое решение вопроса нарушает принцип справедливости и права, и было бы лучше, если бы власти приняли наш проект в его первоначальном виде.

В последнее время Министерство юстиции заинтересовалось этой темой и мы послали им наш первоначальный проект. Это дало определенные результаты, проявились какие-то инициативы. В недавнем телевыступлении лидер самопровозглашенной республики Южная Осетия Эдуард Кокойты, вызывая на теледебаты президента Грузии Михаила Саакашвили, говорил о необходимости обсуждения вопроса о реституции. Я не знаю, какова готовность наших властей всерьез заняться этим вопросом, что же касается Ассоциации молодых юристов, то мы готовы продолжить работу в этом направлении и обсуждать конкретные детали вопроса.

Наиболее адекватной нашей ситуации представляется модель реституции, проведенной в Боснии и Герцоговине. Мы были в Боснии и наблюдали за работой их комиссии. Она рассмотрела около 50 тысяч дел. Сложности были связаны с исполнением решения. То есть выносилось постановление о праве на жилье того или иного человека, но его реальное заселение оказывалось проблематичным. Это было в 1999 году, но недавно мне вновь пришлось побывать в Боснии и я был удивлен тому, что реституция осуществилась в 94% случаев. Причина в том, что были приведены в действие как исполнительные структуры власти на местах, так и международные организации, осуществляющие контроль за исполнением принимаемых решений.

В настоящее время мне очень важно знать, какова позиция в этом вопросе как министерства юстиции, так и правительства в целом. Если они считают, что работа должна

вестись лишь в рамках грузинской комиссии, тогда излишними представляются усилия, как Ассоциации молодых юристов, так и других неправительственных организаций, занимающихся этим вопросом. То есть, мы должны знать, что намерены власти конкретно предложить людям, лишившимся собственности в результате сооруженного конфликта.

Акакий Минашвили, Институт Свободы:

- Необходимо учитывать и то, что реституция предполагает не только восстановление человека в его имущественных правах, но и возмещение иного рода ущерба. Я знаю конкретные случаи, когда во время конфликта в Южной Осетии с работы увольняли людей на основе их национальной принадлежности. Особого внимания заслуживает то, что в судебном решении мотивацией увольнения признавалась национальная принадлежность. Естественно, в этом случае должно осуществиться как моральное, так и материальное возмещение ущерба. Существенно и то, что действие этого закона должно распространяться на всю территорию Грузии. То есть, государство берет на себя обязанность возмещения ущерба не только для лиц абхазской или осетинской национальности, но и для тысяч грузинских беженцев. Наша идея - распространить действие закона на всей территории Грузии.

Как уже отмечалось, закон о реституции широко применялся в Европе. Вообще его применение характерно для стран с переходной правовой системой. Реституция сопровождалась актами реабилитации и люстрации. Когда человек обращается в соответствующую комиссию с определенным требованием, необходимо изучить это требование и установить истину, т.е. имеет ли место нарушение имущественных или иных прав. В соответствии с нашей концепцией, комиссия полномочна использовать процессуальные права, допросить свидетелей, войти на любую государственную или частную территорию, с предварительным уведомлением владельца. Эта практика использовалась в странах Южной Африки, когда шло расследование нарушений прав в результате апартеида и возмещение нанесенного ущерба.

Когда начнется расследование дел, то естественно, государство должно взять на себя обязательства выплаты компенсаций или использовать иные формы возмещения ущерба. Но при нынешнем уровне экономики решить эти вопросы будет сложно. Поэтому комиссия должна выработать определенный план, рассчитанный, к примеру, на 10-15 лет, в течение которых будет возмещен материальный ущерб пострадавшим в результате этнического конфликта.

Мы выделили и приоритеты в соответствии со степенью нанесенного ущерба и нынешнего материального положения жертв конфликта.

Наш законопроект учитывает также выявление тех или иных лиц, которые в период конфликта осуществляли дискриминацию граждан в соответствии с их национальной принадлежностью. К примеру, освобождали людей с работы.

Вопрос задал модератор встречи:

- Вы утверждаете, что национальная принадлежность фигурировала в решениях суда?

- Да, были случаи, когда национальная принадлежность служила основой увольнения с работы и такое решение принималось в судебном порядке. К сожалению, некоторые из этих судей и ныне находятся на государственной службе. Поэтому, в соответствии с нашей концепцией, должна произойти люстрация этих лиц.

Комиссия должна заняться и делами подстрекателей, которые непосредственно не участвовали в конфликте, но подстрекали людей к неправовым действиям.

Мы считаем, что несмотря на переходный период, Грузия уже достигла определенного правового уровня и государство должно взять на себя ответственность за преступления, совершенные в прошлом.

Спорным остается вопрос о распространении упомянутого закона на советский период. Аргументы противников такого решения сводятся к тому, что в подобном случае

перед комиссией встанут как технические, так и финансовые проблемы. Что касается распространения закона на постсоветский период, то с этим согласны все.

Вместе с тем, наш закон будет распространяться не только на ту собственность, которая была конфискована непосредственно, но и на те случаи, когда власти сознательно создавали условия, вынуждавшие людей продать собственность. Например, путем установления высоких налогов.

С учетом практики западных стран, мы разработали принцип, в соответствии с которым бывший владелец собственности предъявляет комиссии документ, свидетельствующий о его праве на собственность. После того комиссия начинает работу по восстановлению его имущественных прав. В данном случае в качестве ответчика выступает государство. В этой связи у нас была идея выдвижения кандидатуры омбудсмана в качестве обвиняющей государство стороны. Что касается количества членов комиссии и ее комплектации, то, по нашим расчетам, она должна состоять из 9 человек. Кроме того, в ней должны быть представлены как этнические, так и религиозные меньшинства. Расписаны и гарантии независимости членов комиссии с тем, чтобы исключить какое-либо давление на них. И еще одна деталь. Мы внесли в закон пункт, в соответствии с которым финансирование комиссии из бюджета не должно быть ниже установленного процента. Это облегчит рост ее финансовых возможностей параллельно с ростом бюджета. По нашим предположениям, время работы комиссии определяется 15-ью годами, хотя в конечном счете, решение о сроках должно принимать государство в соответствии с тем, в течение какого периода ему удастся компенсировать нанесенный ущерб.

Константин Вардзелашвили, заместитель министра юстиции:

- Я постараюсь отчасти ответить на поставленные вопросы, а отчасти прокомментировать сказанное. Осетинская сторона не раз высказывала сомнения в связи с возможностью принятия грузинским правительством закона о реституции. Я вполне разделяю мнение о том, что реституция должна предусматривать восстановление не только имущественных, но и попранных моральных прав жертв конфликта. Я имею в виду случаи, когда лица осетинской национальности были вынуждены продать свою недвижимость и покинуть пределы республики. Они вправе требовать моральную компенсацию за нанесенный ущерб. Вместе с тем, я полагаю, что принятие закона о реституции не должно откладываться до определения статуса неподконтрольных регионов Грузии. Хотя принятие закона может вовсе и не способствовать политическому урегулированию, более того, оно может вызвать ослабление вотума доверия в отношении власти. Поэтому решение должно приниматься с учетом всех возможных риск-факторов. Если будет достигнут политический консенсус, парламент утвердит предложенный законопроект, и он вступит в силу, то и в этом случае сохраняется опасность сохранения вотума доверия к властям. Это в том случае, если практическая реализация закона не принесет ожидаемых результатов. Поэтому власти самопровозглашенных республик Абхазии и Южной Осетии надеются, что мы не пойдем на этот шаг. Лично я считаю, что независимо от того, насколько принятие закона приблизит нас к окончательному разрешению конфликтов, его все же следует принять. Во-первых, в целях восстановления справедливости, а во-вторых, принятие закона будет означать, что мы, как представители власти, берем на себя ответственность за то, что произошло в прошлом. Поэтому, независимо от того, будут ли принимать в этом процессе участие абхазская или осетинская сторона, мы обязаны позаботиться о восстановлении прав наших граждан.

Начало дискуссии.

Михаил Мирзиашвили, фонд Открытое общество - Грузия:

- К числу преступников вы внесли подстрекателей и создателей политического климата. Какая разница между ними?

Зураб Бурбули:

- Подстрекательство - это побуждение, призыв к неблагоприятным, преступным действиям. Как правило, подстрекатели ориентированы на небольшие группы людей с целью их вовлечения в преступные действия. А создание политического климата ставит целью формирование определенной ориентации в массах.

Михаил Мирзашвили:

- Действие вашего законопроекта лишь на пострадавших в результате грузино-осетинского конфликта или на всех тех, чьи имущественные и моральные права были нарушены с начала 90-х годов?

Зураб Бурдули:

- Законопроект, о котором идет речь, в разное время разрабатывался министерством юстиции, Офисом народного защитника при участии Ассоциации молодых юристов и Института Свободы. Тот вариант законопроекта, который будет направлен в парламент, должен быть итогом согласования участвующих в его создании сторон. Законопроекта в окончательном виде пока нет, идет рабочий процесс над его формированием. Поэтому и трудно дать однозначный ответ на ваш вопрос.

Тея Тутберидзе, Институт Свободы:

- Реституция подразумевает восстановление справедливости. В этой связи у меня вопрос: должна ли произойти люстрация тех людей, которые в течение ряда лет занимались как подстрекательством, так и созданием того политического климата, который в конечном счете породил те проблемы, о которых идет речь? Я считаю, что этим людям следует запретить работу как в государственных структурах, так и в сфере идеологии, образования, СМИ.

Зураб Бурдули:

- Люстрация - это отдельная тема, мы можем обсуждать ее и в связи с нашим законопроектом о реституции, но все-таки это другая тема. Справедливость, конечно, требует назвать имена тех людей, по вине которых происходили массовые нарушения закона и попирались права и свободы граждан. Однако принятию закона о люстрации должна предшествовать серьезная политическая дискуссия о том, что мы получим в результате люстрации. Насколько мы готовы увязать эти два закона? Это спорный вопрос.

Георгий Хетагури, Ассоциация осетин Грузии:

- Я, как и другие представители нашей организации, не раз бывал на подобного рода встречах, на которых обсуждали вопросы реституции. Однако ни Ассоциация молодых юристов, ни Институт Свободы не смогли представить нам свой проект. До нас дошел лишь проект офиса Народного защитника.

Акакий Минашвили:

- Но это и есть наш проект.

Георгий Хетагури:

- У меня к вам убедительная просьба, обеспечить наше присутствие во время рассмотрения законопроекта о реституции, поскольку этот вопрос в первую очередь касается нас.

Юлия Харашвили:

- Знают ли наши неправительственные организации или министерство юстиции что-либо о том, какие законодательные акты по этому вопросу изданы в Абхазии или Южной

Осетии? К примеру, в прошлом году мы принимали участие в Диалоге, на котором было сказано, что даже частные дома перешли во владение нынешних властей Абхазии. Я слышала, что власти Грузии аннулировали все законодательные акты, которые были приняты в Абхазии и Южной Осетии.

Акакий Минашвили:

- В настоящее время обсуждаемый законопроект о реституции предполагает восстановление имущественных прав граждан на контролируемой грузинскими властями территории. Поэтому мы не касаемся тех законодательных актов, которые принимаются властями в самопровозглашенных республиках.

Наира Бепиева, заведующая осетинским сектором "Кавказского дома":

- Вы говорите о том, что реституция не может распространяться на неконтролируемой территории, но что мешает властям применять ее на подконтрольной территории? Я встречалась с жителем Мамиант убани, что возле села Курта. Дома сельчан были разрушены во время конфликта 1991 года. Потом ОБСЕ обеспечил их новым жильем. Но прошлым летом из-за известных событий они вновь оказались вынуждены покинуть свои дома. И эти люди вновь без крова. Так что имущественные права нарушаются и сегодня. Быть может, до принятия закона следовало бы уже сейчас оказать этим людям помощь?

Акакий Минашвили:

- Я с вами согласен, правительство в таких случаях должно действовать как в случае стихийных бедствий. То есть оказывать пострадавшим одноразовую первичную помощь. Я имею в виду обеспечение жильем, продовольствием и т.д.

Гия Сиамашвили