



**ოკუპირებულ ტერიტორიებზე
გადაადგილების თავისუფლების მკაცრი
სამართლებრივი რეჟიმი და პრაქტიკა**



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გადაადგილების თავისუფლების მკაცრი
სამართლებრივი რეჟიმი და პრაქტიკა

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

თბილისი, 2023

დოკუმენტი მომზადდა ჰაინრიჰ ბოლის ფონდის თბილისის ოფისის მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში – „საქართველოს სამშვიდობო პოლიტიკაში ადამიანის უფლებების პერსპექტივების გაძლიერების მიზნით ადვოკატირება“.

აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს და შესაძლებელია, არ გამოხატავდეს ჰაინრიჰ ბოლის ფონდის თბილისის ოფისის შეხედულებებს.

ხელმძღვანელი: თამთა მიქელაძე

ავტორი: მარიამ ყველაშვილი

რედაქტორი: ნინო ბექიშვილი

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

თარგმანი რუსულ ენაზე: როლანდ რაიკი

თარგმანი ინგლისურ ენაზე: მარიამ ჭუბაბრია

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

***ციტირების წესი:** სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ ყველაშვილი „ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გადაადგილების თავისუფლების მკაცრი სამართლებრივი რეჟიმი და პრაქტიკა“, 2023.*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

შესავალი

2008 წლის საქართველო-რუსეთის ომის შემდეგ შექმნილმა ვითარებამ ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო შექმნა და მათ შორისაა „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონი“. კანონის მიზანია, განსაზღვროს ოკუპირებული ტერიტორიების სტატუსი და სამართლებრივი რეჟიმი. ძირითადი შეზღუდვები შეეხო საკუთრების უფლების, სამეწარმეო საქმიანობის და თავისუფალი გადაადგილების უფლებებს ამ ტერიტორიებზე. გადაადგილების რეჟიმს კანონის მე-4 მუხლი ამგვარად განსაზღვრავს: აფხაზეთის ტერიტორიაზე შესვლა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის და მოქალაქეობის არმქონე პირებისთვის დაშვებულია მხოლოდ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან, ხოლო ცხინვალის რეგიონში – გორის მუნიციპალიტეტიდან. გარდა ამისა, ნორმა ითვალისწინებს გამონაკლისებს, რომლებზეც აკრძალვა არ ვრცელდება. გარდა მითითებული კანონისა, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსს დაემატა ოკუპირებული ტერიტორიების სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევის შესახებ თავი, რომელიც სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას აწესებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევისთვის. სისხლის სამართლის კოდექსის 322¹-ე მუხლით დასჯადია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევა, რაც გულისხმობს უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლას „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის დარღვევით. ნორმა სასჯელის სახედ და ზომად ითვალისწინებს ჯარიმას ან თავისუფლების აღკვეთას 2-დან 4 წლამდე ვადით, დამამძიმებელ გარემოებაში ჩადენილი კი – თავისუფლების აღკვეთას 3-დან 5 წლამდე. 2008 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში აღნიშნული ჩანაწერის გაჩენის შემდეგ სასჯელის ზომა არ შეცვლილა.

შესაბამისად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შესვლა შეუძლია მხოლოდ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან, ხოლო ცხინვალის რეგიონში – გორის მუნიციპალიტეტიდან, სხვა ყველა მხრიდან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების და მოქალაქეობის არმქონე და პირებისათვის აკრძალულია და ისჯება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით.

საგულისხმოა, რომ ვენეციის კომისიამ რამდენიმე დასკვნა მოამზადა კანონის შესახებ, მათ შორის, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის რეჟიმის ლიბერალიზაციასთან დაკავშირებითაც, სადაც გააკრიტიკა არსებული კანონმდებლობა. კომისია უთითებდა, რომ კანონს უფრო სადამსჯელო ხასიათი ჰქონდა და ცალმხრივად აწესებდა ფართო მასშტაბის შეზღუდვებს, მათ შორის – გადაადგილებასთან

დაკავშირებით. ასევე მიიჩნევა, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე გადაადგილების წესის დარღვევისთვის დადგენილი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა მეტად მკაცრი იყო და ქმედების სრულად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში გადატანა უფრო შესაფერი იქნებოდა შექმნილი ვითარებისათვის და ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მეტ ჩართულობას შეუწყობდა ხელს. დამატებით რეკომენდაციის სახით, ვენეციის კომისიამ სახელმწიფოს მოუწოდა, რომ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვისას ფორსმაჟორი ერთ-ერთ გამონაკლისად განსაზღვრულიყო.¹ მიუხედავად კრიტიკული კომენტარებისა, რომელთა ნაწილის ასახვას სახელმწიფო შემდგომ წლებში შეეცადა, მთელი რიგი რეკომენდაციები კანონის მიღმა დარჩა.

ადამიანის უფლებების დაცვის და კონფლიქტების მშვიდობიანი ტრანსფორმაციის ინტერესის გათვალისწინებით, წინამდებარე სტატიის მიზანია, გაანალიზოს, თუ როგორ წესრიგდება უცხო ქვეყნის მოქალაქეების და მოქალაქეების არმქონე პირებისთვის ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის წესი, რა სამართლებრივ პრობლემებს ქმნის ამ ქმედების სისხლისსამართლებრივი დასჯადობა, როგორ განიმარტება ნორმა საგამომიებო ორგანოებისა და საერთო სასამართლოს პრაქტიკაში და რა ძირითადი კრიტიკა ახლავს თან საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგებას.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის საკანონმდებლო მოწესრიგება

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 322¹-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლისთვის ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის დარღვევით.

კანონის მე-4 მუხლი უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის და მოქალაქეების არმქონე პირებისთვის ადგენს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის წესს, კერძოდ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შესვლა დასაშვებია მხოლოდ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან, ხოლო ცხინვალის რეგიონში – გორის მუნიციპალიტეტიდან. ყველა სხვა მხრიდან ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ან მოქალაქეობის არმქონე პირებისთვის ისჯება სისხლის სამართლის წესით.

ამავე კანონის მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით განსაკუთრებულ შემთხვევაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე შეიძლება გაიცეს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით სპეციალური

¹ Opinion on the 2013 draft amendments to the law on the occupied territories of Georgia.par.6-7.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)

ნებართვა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მხრიდან შესვლის შესახებ, თუკი ეს ემსახურება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანად მოგვარებას, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენას ან ჰუმანიტარულ მიზნებს. ამავე კანონის მე-4 მუხლი გამონაკლის აწესებს იმ პირებზე:

ა) რომელიც საქართველოში უშუალოდ იმ ტერიტორიებიდან შემოვიდა, სადაც მის სიცოცხლეს ან თავისუფლებას „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს 1951 წლის კონვენციის პირველი მუხლით გათვალისწინებული საფრთხე ემუქრებოდა, იმყოფება საქართველოში უნებართვოდ და იმავე კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თავშესაფარს სთხოვს საქართველოს ხელისუფლებას, იმ პირობით, რომ ის დაუყოვნებლივ გამოცხადდება ხელისუფლების ორგანოში და წარადგენს სათანადო განმარტებას საქართველოში უკანონო შემოსვლის ან უნებართვო ყოფნის შესახებ, და თუ მის ქმედებაში არ არის სხვა დანაშაულის ნიშნები, აგრეთვე პირზე, რომელმაც აღნიშნული ქმედება ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლად ყოფნის გამო, ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლის სტატუსის მოპოვებამდე ჩაიდინა;

ბ) იმ პირზე, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ახორციელებს გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას მოსახლეობის სიცოცხლის უფლების უზრუნველსაყოფად, კერძოდ, მოსახლეობას უზრუნველყოფს საკვებით, მედიკამენტებითა და პირველადი მოთხოვნილების საგნებით;

გ) იმ პირზე, რომელზედაც გაცემულია პირადობის ნეიტრალური მოწმობა ან/და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტი.

ნორმიდან ჩანს, რომ ყველა სხვა მხრიდან ამ ტერიტორიებზე შესვლა საქართველოს სისხლის სამართლის დანაშაულს წარმოადგენს და ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით 2-დან 4 წლამდე, დამამძიმებელ გარემოებებში ჩადენილი კი თავისუფლების აღკვეთით 3-დან 5 წლამდე. აღსანიშნავია, რომ 2008 წელს „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის“ მიღებისა და ამ ცვლილებების შესაბამისად სისხლის სამართლის კოდექსში ახალი ნორმის გაჩენის შემდეგ, დღის წესრიგში არც ერთხელ არ დამდგარა სასჯელის სახით გათვალისწინებული თავისუფლების აღკვეთისთვის დადგენილი ვადების გადახედვის საკითხი, მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო აქტორები ყურადღებას ამახვილებდნენ სასჯელის სიმკაცრეზე.

სასამართლო პრაქტიკის/სტატისტიკის ანალიზი

საქართველოს პროკურატურიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის მიხედვით, პროკურატურა 2010 წლამდე არ აწარმოებდა სტატისტიკას სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებისა და შეწყვეტის მაჩვენებლების შესახებ. 2011 წელს სისხლის სამართლებრივი დევნა დაიწყო 57 საქმეზე, საიდანაც 4-ზე შეწყდა დევნა. 2012 წლიდან 2019 წლამდე სტატისტიკური მაჩვენებელი თითქმის ერთ ამპლიტუდაში მერყეობს. 2020 წლის მონაცემებით დევნა დაიწყო მხოლოდ 5 საქმეზე, რაც მაღალი ალბათობით პანდემიის კონტექსტით უნდა აიხსნას. ხოლო 2021 წელს მაჩვენებელი ისევ იზრდება 22-მდე. 2022 წელს დევნა დაიწყო 45 პირის მიმართ.²

დევნის დაწყებისა და დევნის შეწყვეტის მაჩვენებლის სსკ-ის 322¹ მუხლზე

	დევნის დაწყება (საქმეების რაოდენობა)	დევნის შეწყვეტა (საქმეების რაოდენობა)
2009 წელი	–	–
2010 წელი	–	–
2011 წელი	57	4
2012 წელი	26	0
2013 წელი	33	0
2014 წელი	24	0
2015 წელი	16	0
2016 წელი	16	0
2017 წელი	11	0
2018 წელი	21	0
2019 წელი	19	0
2020 წელი	5	0
2021 წელი	22	0
2022 წელი	45	0

საკითხის შესწავლის მიზნით აგრეთვე გამოთხოვილ იქნა 2016-2022 წლებში სსსკ-ის 322¹-ე მუხლის საფუძველზე გამოტანილი გამამართლებელი და გამამტყუნებელი განაჩენების შესახებ ინფორმაცია თბილისის საქალაქო, ზუგდიდის და მცხეთის

² საქართველოს პროკურატურის 2023 წლის 20 თებერვლის წერილი

რაიონული სასამართლოებიდან. თბილისის საქალაქო სასამართლოს პასუხის თანახმად, 2016-2022 წლებში ამავე მუხლთან მიმართებით სასამართლოს არც ერთი გამამართლებელი განაჩენი არ მიუღია. სხვადასხვა წელს მიღებული 5 განაჩენიდან 4 შემთხვევაში გაფორმდა საპროცესო შეთანხმება, ხოლო ერთ შემთხვევაში სასჯელის სახედ გამოყენებულ იქნა თავისუფლების აღკვეთა 2 წლის ვადით. ჯარიმის ოდენობა ძირითადად მერყეობს 2000 ლარიდან (ერთი შემთხვევა) 3000 ლარამდე (სამი შემთხვევა). ორ შემთხვევაში აღკვეთის ღონისძიებად ბრალდებულებს შეფარდებული ჰქონდათ პატიმრობა.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ მოწოდებული 2022 წლის 27 იანვრის გადაწყვეტილებით მსჯავრდადებულს სასჯელის სახედ შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთა 2 წლის ვადით. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, მოქალაქემ 2020 წლის თებერვალში „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის დარღვევით უკანონოდ გადაკვეთა რუსეთ-საქართველოს საზღვარი მდინარე ფსოუს მონაკვეთზე და შევიდა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკაში, სადაც იმყოფებოდა 2022 წლის 11 აგვისტომდე. დაცვის მხარის პოზიციით საქმეში არსებული მტკიცებულებების ანალიზი უტყუარად არ ადასტურებდა ამ პირის მიერ დანაშაულის განზრახ ჩადენის ფაქტს. სასამართლომ არ გაიზიარა მსგავსი მსჯელობა და აღნიშნა, რომ საქმეში წარმოდგენილი მტკიცებულებები ადასტურებდა ამ პირის მიერ 2012 წლიდან 2018 წლამდე საქართველოში კანონით დადგენილი წესით შემოსვლის ფაქტებს, რაც მიუთითებდა იმ გარემოებაზე, რომ ამ პირისთვის ცნობილი იყო საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისთვის დადგენილი წესები. სასამართლომ ასევე იმსჯელა სსსკ-ის 322¹-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედების კრიმინალიზაციის მიზნებზეც და აღნიშნა, რომ იგი „მიზნად ისახავს ქვეყნის სუვერენიტეტის, მისი ტერიტორიული ხელშეუხებლობის დაცვას“. ვინაიდან მსჯავრდადებულმა თავი აარიდა მართლმსაჯულების ორგანოებში გამოცხადებას, სასჯელის სახედ და ზომად განესაზღვრა თავისუფლების აღკვეთა 2 წლის ვადით.

ზუგდიდის რაიონული სასამართლოს მიერ მოწოდებული 10 განაჩენიდან ყველა მსჯავრდადებულთან საპროცესო შეთანხმება გაფორმდა. მსჯავრდადებული პირები არიან არა მხოლოდ რუსეთის ფედერაციიდან, არამედ პაკისტანიდან, იემენიდან, შვედეთის სამეფოდან. ათივე საქმეში მსჯავრდადებულებს სასჯელის სახედ და ზომად განესაზღვრათ ჯარიმა. ჯარიმის ოდენობა ძირითადად მერყეობს 2000 ლარიდან (სამი შემთხვევა) 3500 ლარამდე (ხუთი შემთხვევა), ხოლო ორ შემთხვევაში სასამართლომ 5000 ლარიანი ჯარიმა დააკისრა.

სასამართლოებიდან გამოთხოვილი საქმის უმეტეს ნაწილში ბრალდებულებთან ფორმდება საპროცესო შეთანხმება. მსგავს შემთხვევებში სასამართლო მხოლოდ ფორმალურად ამოწმებს საქმეში არსებულ მტკიცებულებათა სტანდარტს, ასევე არ მსჯელობს ნორმის შინაარსობრივ მხარეზე, რაც ნაკლებად ტოვებს საქმის ანალიზისა და სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეფასების შესაძლებლობას. საპროცესო შეთანხმების დადებისას ჯარიმის ოდენობის განსაზღვრასთან მიმართებით მნიშვნელოვანია, რომ პროკურორის დისკრეციული უფლებამოსილება არ იქნეს იმგვარად გამოყენებული, რომ დაწესდეს დაუსაბუთებლად მაღალი ოდენობის ჯარიმები, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმის ფაქტობრივი გარემოებები თითქმის იდენტურია. აღსანიშნავია ისიც, რომ ზუგდიდის რაიონული სასამართლოდან მოწოდებული გადაწყვეტილებებიდან ყველა შემთხვევაში, ხოლო თბილისის საქალაქო სასამართლოდან ორ შემთხვევაში ბრალდებულების მიმართ აღკვეთის ღონისძიების სახით გამოყენებული იყო პატიმრობა. მსჯავრდადებული პირები კი ძირითადად ისეთი ქვეყნიებიდან არიან, რომ შეიძლება მათ არც იცოდნენ ქმედების დასჯადობის შესახებ.

მნიშვნელოვანია იმ გარემოების გათვალისწინებაც, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ეთნიკურად აფხაზ და ოს მოსახლეობაზე გაცივმა არა მხოლოდ აფხაზური და ოსური პასპორტები, არამედ რუსული პასპორტიც, რომელთაც მოსახლეობის უმეტესობა ფლობს. საქართველოს ხელისუფლება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაცემულ რუსეთის ფედერაციის პასპორტებს განიხილავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის დამადასტურებელ დოკუმენტად და შესაბამისად, გამოძიებას იწყებს ოკუპირებული ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევის მუხლით. ერთ-ერთი საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, სსკ-ის 322¹-ე მუხლით ბრალდებული არის ეროვნებით აფხაზი და ცხოვრობს აფხაზეთში, იგი ფლობს აფხაზეთის და ასევე რუსეთის ფედერაციის მიერ გაცემულ პასპორტს. იგი საქართველოს ტერიტორიაზე შემოვიდა აფხაზეთიდან ენგურის ტერიტორიაზე მოწყობილი გამშვები პუნქტის გავლით, რა დროსაც, მისივე განცხადებით, არავის შეუზღუდავს მისთვის საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლა. მოცემულ საქმეში გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ბრალდებულს მიმართული ჰქონდა თბილისის იუსტიციის სახლისთვის პირადობის ნეიტრალური დოკუმენტის გაცემის მოთხოვნით, თუმცა, მიუხედავად ამისა, მის მიმართ გამოძიება დაიწყო და მას აღკვეთის ღონისძიების სახით შეეფარდა გირაო 5000 ლარის ოდენობით. ამ შემთხვევაშიც საქმე საპროცესო შეთანხმებით დასრულდა და სასამართლომ კვლავ არ იმსჯელა მნიშვნელოვან საკითხებზე, მათ შორის ეთნიკური აფხაზის მხრიდან საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადაადგილებისა და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის მიღების მნიშვნელობაზე და ავტომატურად დამნაშავედ ცნო.

პრობლემურია ისიც, რომ საქართველოს ხელისუფლება ეთნიკურ აფხაზებსა და ოსებს, რომელთაც რუსული პასპორტები აქვთ, ავტომატურად განიხილავს რუსეთის მოქალაქეებად. მნიშვნელოვანია უკრაინის მაგალითის გაზიარება. უკრაინა უკანონოდ განიხილავს რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის ავტომატურ, იმპულებით მინიჭებას და მას უკრაინის მოქალაქეობის ავტომატური დაკარგვის საფუძვლად არ მიიჩნევს.³ უკრაინის გამოცდილების მსგავსად მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე გაცემული რუსეთის ფედერაციის პასპორტები საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან ავტომატურად არ განიხილებოდეს უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის დამადასტურებელ დოკუმენტებად.

არსებული მიდგომა ხელს ვერ შეუწყობს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირების ინტეგრაციას, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც მათ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ემუქრებათ, ნორმით გათვალისწინებული სასჯელი კი უკიდურესად მძიმე და არაპროპორციულია ჩადენილი ქმედების მართლწინააღმდეგობისა და ბრალეულობის ხარისხის გათვალისწინებით.

სასამართლოები არ მსჯელობენ სისხლის სამართლის კოდექსის 36-ე მუხლზე, რომელიც პირის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების მექანიზმს ითვალისწინებს იმ შემთხვევაში, როდესაც პირი, მართალია, ჩადის აკრძალულ ქმედებას, მაგრამ ეს შეცდომა მისატყვევებელია. კანონმდებელი იქვე განმარტავს, რა შეიძლება ჩაითვალოს მისატყვევებელ შეცდომად და უთითებს, რომ: „შეცდომა მისატყვევებელია, თუ შექმნილ ვითარებაში პირმა არ იცოდა და არც შეიძლებოდა სცოდნოდა, რომ სჩადიოდა აკრძალულ ქმედებას“.

სსკ-ის 322¹-ე მუხლის შინაარსის გათვალისწინებით, რომელიც სპეციფიკურად ეხება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე გადაადგილების წესს და მიზნად ისახავს იმ პირების დასჯას, ვინც საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლას კანონით დადგენილი პუნქტების გვერდის ავლით შეეცდება, მნიშვნელოვანი იქნებოდა სასამართლოს გადაწყვეტილებაში 36-ე მუხლის გამოყენება/არგამოყენების შესაძლებლობაზეც ემსჯელა, რადგან მსგავსი მოწესრიგება ვერ ჩაითვლება კლასიკურ დელიქტად, ვინაიდან არ არსებობს ერთიანი მიდგომა იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც ტერიტორიების გარკვეული ნაწილი ოკუპირებულია. რადგან არ არსებობს ამ მუხლის გამოყენების პრაქტიკა, რთულია ვიმსჯელოთ იმაზე, თუ როგორ მიესადაგება ის 322-ე¹ მუხლს,

³ კანონი „უკრაინის დროებით ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირების უფლებების და თავისუფლებების დაცვისა და სამართლებრივი რეჟიმის შესახებ“ 5(6)
https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31540279&pos=85;-10#pos=85;-10

მაშინ, როდესაც პირისთვის შეიძლება მართლაც უცნობი იყოს მის მიერ ჩადენილი ქმედების დასჯადობის შესახებ.

საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგების კრიტიკა

როგორც ზემოთ აღნიშნა, საერთაშორისო აქტორებმა არაერთხელ გააკრიტიკეს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გადაადგილების სამართლებრივი რეჟიმის საკანონმდებლო მოწესრიგება.

ვენეციის კომისიის 2009 წლის 4 მარტს გამოქვეყნებულ შუალედურ დასკვნაში აღნიშნული იყო, რომ კანონს უფრო სადამსჯელო ხასიათი ჰქონდა და ფართომასშტაბიან შეზღუდვებს აწესებდა თავისუფალი გადაადგილების უფლებასთან მიმართებით. დასკვნაში შედარებისთვის მოყვანილია მოლდოვის 2005 წლის კანონი, რომლითაც მდინარე ნისტრუს მარცხენა სანაპიროზე არსებულ დასახლებას (ტრანსდნისტია) სპეციალური სამართლებრივი სტატუსი მიენიჭა. ქართული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, მოლდოვაში მიღებული კანონი სადამსჯელო ხასიათს არ ატარებს და მიზნად ისახავს სეპარატისტული რეჟიმისთვის მოლდოვის ტერიტორიის შიგნით სპეციალური რეჟიმის მინიჭებით კონფლიქტის მოგვარებაზე დადებითი გავლენის მოხდენას.

2009 წელს ვენეციის კომისიამ დასკვნითი შეფასება გამოაქვეყნა საქართველოს კანონის შესახებ, სადაც ერთი მხრივ, დადებითად შეაფასა კანონში განხორციელებული ცვლილებები, რომლის თანახმად დაზუსტდა აკრძალული მხრიდან შესვლისთვის სპეციალური ნებართვის გაცემის საჭიროების საკითხი. რეგულაციის მიხედვით ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლა სპეციალური ნებართვით დაშვებული იქნებოდა. ცვლილებების შედეგად სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა გამოირიცხა იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არაკანონიერი მიმართულებიდან შედის თავშესაფრის მაძიებელი პირი ტრეფიკინგის მსხვერპლი სტატუსის მოპოვებამდე, ასევე პირი, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ახორციელებს გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას მოსახლეობის სიცოცხლის უფლების უზრუნველსაყოფად.⁴ კანონის შეზღუდვები მაინც ვრცელდებოდა ისეთ ჰუმანიტარულ და სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე, რომლებიც ყოველდღიურ სასიცოცხლო მნიშვნელობის საქმიანობას ეწევიან ოკუპირებულ ტერიტორიაზე. მიუხედავად კომისიის რეკომენდაციისა, „გადაუდებელი ჰუმანიტარული დახმარების“ ტერმინი მაინც დარჩა კანონის ჩანაწერში. კომისიას მიაჩნდა, რომ მხოლოდ გადაუდებელ შემთხვევაში გამონაკლისის დაშვება ზღუდავდა

⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OPINION ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)015-e)

ჰუმანიტარული დახმარების ფარგლებს. გამონაკლის შემთხვევაში ამ პირებს ვალდებულება ეკისრებათ ოკუპირებული ტერიტორიებზე აკრძალული მხრიდან შესვლის შესახებ წინასწარ აცნობონ საქართველოს ხელისუფლებას ან შესვლის შემდეგ – გონივრულ ვადაში. კანონი არ განსაზღვრავს შეუტყობინებლობის შემთხვევაში რა სამართლებრივი შედეგები დგება, ეს პირები იქნებიან თუ არა მიცემული სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობაში, რაც თავისთავად გააკრიტიკა ვენეციის კომისიამ. თუმცა, კანონში შესაბამისი მითითება არ გაკეთებულა.⁵ ასევე აღსანიშნავია გაეროს გენერალური მდივნის მოხსენება აფხაზეთში შექმნილი მდგომარეობის შესახებ, სადაც ხაზგასმულია, რომ მსგავსი შემზღვეველი ჩანაწერის არსებობა, შეიძლება კონფლიქტის ზონაში ჰუმანიტარული დახმარების ხელმისაწვდომობას უქმნიდეს საფრთხეს.⁶

2013 წელს პარლამენტში დარეგისტრირდა კანონში შესატანი ცვლილებების პაკეტი. ცვლილებებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ კვლავ მოამზადა დასკვნა, სადაც დადებითად არის შეფასებული სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ლიბერალიზაციისკენ გადადგმული ნაბიჯები. თუმცა კომისიამ განსაკუთრებით პრობლემურად მიიჩნია კანონის ადრესატების მიერ ინფორმაციის არქონა. ვენეციის კომისიისთვის საქართველოს ხელისუფლების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით დიდი რაოდენობა 322¹-ე მუხლით მსჯავრდადებული პირებისა უცხოელი მეზღვაურები არიან, რომლებსაც არ ჰქონდათ ინფორმაცია საქართველოში მოქმედი რეგულაციების შესახებ. იყო არაერთი შემთხვევა, როდესაც უცხოელი მეზღვაურების შესვლა საზღვაო ზონაში მე-4 მუხლით გათვალისწინებული სამართლებრივი რეჟიმის დარღვევით განპირობებული იყო ფორსმაჟორული სიტუაციით. ვენეციის კომისია მიესალმებოდა სახელმწიფოს მზაობას, რომ აღნიშნული ქმედება პირველ ეტაპზე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად ჩათვლილიყო. თუმცა კომისიამ დამატებით მოუწოდა კანონმდებლებს, რომ ერთი მხრივ, გაეთვალისწინებინათ ფორსმაჟორული სიტუაციები და მეორე მხრივ, მოეხდინათ ამ ქმედების სრულად დეკრიმინალიზაცია, რაც კიდევ უფრო მეტად წაახალისებდა პოლიტიკურ ჩართულობას.⁷

⁵ ფირანიშვილი თ. *ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის შეფასება უფლებრივი და ჰუმანიტარული პერსპექტივით*, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2020 . გვ. 8-9

https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A4%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90_1606484538.pdf

⁶ Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, pursuant to Security Council resolution 1839 (2008), S/2009/69 para 9.

⁷ OPINION ON THE 2013 DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA. Par.14 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)

მეორე მხრივ, ოკუპირებულ ტერიტორიათა შესახებ კანონის მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილი განსაკუთრებულ შემთხვევაში ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ პირებზე ითვალისწინებს შესაძლებლობას, გაიცეს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აკრძალული მხრიდან შესვლის სპეციალური ნებართვა საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით, თუ ეს ემსახურება: საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს. ვენეციის კომისია თავის დასკვნაში მიუთითებდა, რომ აღნიშნული კრიტერიუმები ბუნდოვანია, განსაკუთრებით გაუგებარია, თუ რა იგულისხმება ტერმინში „სახელმწიფო ინტერესი“.

დღეისათვის, სპეციალური ნებართვის გაცემის წესი განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 12 ნოემბრის N219 დადგენილებით. დადგენილების მიხედვით, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მხრიდან შესვლის ნებართვას გასცემს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (პუნქტი 1.2). იმ შემთხვევაში, თუ ნებართვა გაიცემა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცურავი საშუალებით შესვლის თაობაზე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ინფორმაციას გამოითხოვს შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან (პუნქტი 1.3). შესაბამისად, უცხო ქვეყნის მოქალაქემ, რომელსაც ჩრდილოეთიდან სურს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა, უნდა მიმართოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს სპეციალური ნებართვის მისაღებად. თუმცა, დადგენილებაში არაფერია ნათქვამი მიმართვის ფორმებსა და ნებართვის მიღებისთვის დადგენილ დოკუმენტებზე.⁸ მიმართვის ფორმა და საჭირო დოკუმენტების სია არც საგარეო საქმეთა სამინისტროს და არც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ვებგვერდზე არ არის განთავსებული.⁹ ვენეციის კომისია თავის წინა მოსაზრებებშიც აკრიტიკებდა სპეციალური ნებართვის გაცემისთვის დადგენილი წესის გამჭირვალობასა და სიცხადეს. კომისია მთავრობას მოუწოდებდა, რომ გამჭვირვალობისთვის უმჯობესი იქნებოდა, საკითხი დარეგულირებულიყო უშუალოდ კანონით და არა მთავრობის დადგენილებით.¹⁰

გარდა ამისა, ნიშანდობლივია, რომ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდებდა, შეემუშავებინა ისეთი საკანონმდებლო

⁸ საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის განხორციელებისათვის თანხმობის გაცემისა და აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის სპეციალური ნებართვის გაცემის წესის შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5848?publication=5>

⁹ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის ანალიზი და რეკომენდაციები, სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, 2017 წ.

<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113004967514.pdf>

¹⁰ Opinion on the 2013 Draft amendments to the law on Occupied Territories of Georgia, para 18,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)

დოკუმენტი, რომელიც ხელს შეუწყობდა ე.წ „ხელისუფლებებთან“ ურთიერთობებს, რომლებიც აკონტროლებდნენ აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის რეგიონებს, აგრეთვე მნიშვნელოვანი იქნებოდა კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ მოყვანილი ყოფილიყო შესაბამისობაში იმ მოსაზრებებთან, რომლებიც წარმოადგინა ვენეციის კომისიამ ამ საკითხთან დაკავშირებით.¹¹

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის მიღების შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებას ჰქონდა რამდენიმე მცდელობა, ნორმაში ცვლილებები შეეტანა. თავდაპირველი რედაქცია სხვა ნებისმიერი მიმართულებიდან შესვლისთვის ითვალისწინებდა მხოლოდ ერთ გამონაკლისს, რომელიც საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით სპეციალური ნებართვის გაცემას გულისხმობდა – თუკი ვიზიტი ემსახურებოდა სახელმწიფოს ინტერესებს, დეოკუპაციას, კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებას ან ჰუმანიტარულ მიზნებს. სხვადასხვა დროს გადაადგილების თავისუფლების გამონაკლისების წრე გაფართოვდა: მაგალითად, მოიხსნა შეზღუდვები აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიებზე მოძრაობასთან დაკავშირებით პირადობის ნეიტრალური მოწმობისა და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის მფლობელი პირების მიმართ. შესაბამისად, ის პირები, რომლებიც მიიღებენ რომელიმე ამ დოკუმენტს, უფლებამოსილნი არიან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შევიდნენ ნებისმიერი მხრიდან და მათზე არ ვრცელდება კანონით განსაზღვრული მხრიდან შესვლის ვალდებულება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ ცვლილების გავლენა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირებისთვის ნაკლებად შესამჩნევია, რადგან ნეიტრალური დოკუმენტების მფლობელთა რიცხვი დაბალია. მაგალითისთვის სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს“ 2016-2021 წლების მონაცემებით ნეიტრალური პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი ჯამში 246 პირზე გაიცა, რაც მნიშვნელოვნად მცირე მაჩვენებელია და ვერ უწყობს ხელს გადაადგილების უფლების რეალიზებას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის ზემოხსენებულ დადგენილებაში ხაზგასმულია, რომ: „საქართველოს ხელისუფლება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ადამიანებს თავის მოქალაქეებად მიიჩნევს; შესაბამისად, თავის კონსტიტუციურ მოვალეობად თვლის, ხელმისაწვდომი გახადოს მათთვის ყველა სარგებელი, რომლებითაც გარანტირებულია საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქე“.¹²

¹¹ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Ms. Catherine Ashton's Declaration on behalf of the EU on the Georgian strategy on Abkhazia and South Ossetia

https://eumm.eu/en/press_and_public_information/features/2040/

¹² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №320 საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის წარმართვის წესების დამტკიცების შესახებ.

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1057456?publication=0>

თუმცა, რეალობის გათვალისწინებით ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა თავისუფალი გადაადგილების მნიშვნელოვანი შეზღუდვის წინაშე დგას.

2013 წლის მაისში საქართველოს პარლამენტმა პირველი მოსმენით მიიღო მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი „საქართველოს კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ ცვლილების შეტანის თაობაზე“. კანონპროექტი ითვალისწინებდა კანონის მე-4 მუხლში ცვლილებების შეტანას, რომლის შემდეგაც ამ ტერიტორიაზე შესვლის წესის დარღვევა პირველ ჯერზე აღარ გამოიწვევდა სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას და გახდებოდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, ხოლო განმეორებით ჩადენილი იგივე ქმედება იქნებოდა სისხლის სამართლის დანაშაული. ჯარიმად განსაზღვრული იყო 400 ლარი.

განმარტებითი ბარათის მიხედვით, კანონპროექტის შემუშავება განაპირობა სისხლის სამართლის პოლიტიკის ლიბერალიზაციამ ოკუპირებული ტერიტორიების შესვლის წესის დარღვევასთან მიმართებით. კანონის მოქმედი რედაქციისგან განსხვავებით, რომელიც განსაკუთრებულ შემთხვევაში ითვალისწინებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მხრიდან შესვლამდე სპეციალური ნებართვის გაცემის შესაძლებლობას, შემოთავაზებული ცვლილებებით, პირი, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აკრძალული მხრიდან შევიდოდა, გათავისუფლდებოდა პასუხისმგებლობისგან, თუ შესვლამდე ან შესვლის შემდეგ მიიღებდა მთავრობის ნებართვას. ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე ადრესატებმა უმეტეს შემთხვევაში, შესაძლოა, არ იცოდნენ, რომ საქართველოში მოქმედებს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის შეზღუდვა. შესაბამისად, ასეთი პირებისთვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესება აღიქმება, როგორც საქართველოს სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებული უსამართლო სადამსჯელო ღონისძიება. ამასთან, ნორმით გათვალისწინებული სასჯელი (თავისუფლების აღკვეთა ვადით ორიდან ოთხ წლამდე, ხოლო დამამძიმებელ გარემოებაში – სამიდან ხუთ წლამდე) უკიდურესად მძიმე და არაპროპორციულია პირის მიერ ჩადენილი ქმედების მართლწინააღმდეგობისა და ბრალეულობის ხარისხის გათვალისწინებით.

2016 წელს კვლავ განახლდა ამ კანონპროექტის განხილვა პარლამენტში, თუმცა, მალევე შეჩერდა. სახალხო დამცველმა 2017 წელს გამოაქვეყნა ანგარიში, სადაც გაანალიზებულია „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ კანონის დადგენილი რეგულაციები. სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა აკრძალული მხრიდან უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობით. ასევე სახალხო დამცველი იზიარებს მთავრობის მიერ 2013 წელს შემოთავაზებულ ცვლილებებს, რომელიც ითვალისწინებს აკრძალული მხრიდან

შესვლის შემდგომ სპეციალური ნებართვის გაცემის შესამღებლობას. რეკომენდაციაში ყურადღება გამახვილებულია იმ საერთაშორისო ორგანიზაციების/მათი წარმომადგენლებისთვის, რომლებიც ახორციელებენ ჰუმანიტარულ საქმიანობას, ასევე ადამიანის უფლებების დაცვის, ნდობის აღდგენისა და ხალხთა შორის ურთიერთობების გაღრმავების პროექტებს, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლისთვის განსხვავებული წესის შემუშავების აუცილებლობაზე. სახალხო დამცველი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, რომ კანონით გათვალისწინებული სპეციალური ნებართვის გაცემის პროცედურის და ფორმის, ასევე წარსადგენი საჭირო საბუთების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს ყველა იმ პირისათვის, რომელსაც სურს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე სპეციალური ნებართვით შესვლა ან შესვლის შემდეგ სპეციალური ნებართვის მიღება. სახალხო დამცველი, ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის გათვალისწინებით მიიჩნევს, რომ საჭიროა ფორსმაჟორის მუხლის შეტანა კანონში, რათა პირები, რომლებიც გაუთვალისწინებელი ვითარების გამო არღვევენ ქვეყნის საზღვარს, გათავისუფლდნენ პასუხისმგებლობისგან.¹³

საერთაშორისო პრაქტიკა

რაც შეეხება სხვა მსგავსი კონტექსტის ქვეყნების პრაქტიკას, სახელმწიფოს არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე შესვლის რეგულირების თვალსაზრისით სხვადასხვა მიდგომა არსებობს. მოლდოვას რესპუბლიკაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ უკრაინა-მოლდოვას საზღვრის გადაკვეთა და დნესტრისპირეთის გავლით მოლდოვას რესპუბლიკის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე მოხვედრა არ არის სისხლისსამართლებრივად დასჯადი და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს მხოლოდ რეგისტრაციის ვალდებულება აქვთ.¹⁴ ვიზალიბერალიზაციის გათვალისწინებული ვალდებულების შესასრულებლად, 2013 წელს მოლდოვამ დნესტრისპირეთისთვის გამყოფი ხაზის სიახლოვეს 6 ახალი ტერიტორიული ორგანო გახსნა, რომლებიც რეგისტრაციის აუცილებლობის შესახებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ინფორმირებას და ქვეყანაში მიგრაციის კონტროლს ემსახურება. უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, გამყოფი ხაზის გადმოკვეთიდან 72 საათის განმავლობაში, ვალდებულნი არიან დარეგისტრირდნენ ტერიტორიულ ორგანოში. ამ წესის დარღვევის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია ჯარიმა. მოლდოვის მხრიდან მსგავსი მიდგომა საკანონმდებლო დონეზე სეპარატისტულ მხარესთან თანამშრომლობისა და მოლაპარაკების

¹³ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის ანალიზი და რეკომენდაციები, სახალხო დამცველი, 2017 <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113004967514.pdf>

¹⁴ Moldova's success story The visa-free regime with the EU one year on <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarto%20Europa/Moldova%20success%20story%20-%20policy%20paper%20-%20SBF%20IWP.pdf>

შესაძლებლობას ტოვებს, მაშინ, როდესაც საქართველოს კანონი მკაცრად ადგენს იმ წითელ ხაზებს, რომლის მიღმაც მოლაპარაკებები შეუძლებელია.

მოლდოვის რესპუბლიკა კანონის შექმნისას ხელმძღვანელობდა ხალხთა შორის ერთობის, ტერიტორიული მთლიანობის, საერთო ეკონომიკური, თავდაცვის, სოციალური, ჰუმანიტარული და სხვა სივრცეების შექმნის მიზნებით. კანონის პრეამბულაში აღიარებულია ადამიანის უფლებების და უმცირესობების უფლებების მნიშვნელობა. ასევე აქცენტი გაკეთებულია ტრანსდნესტრიის კონფლიქტის მხოლოდ მშვიდობიანი გზებით მოგვარების შესაძლებლობაზე სეპარატისტული რეჟიმის დემოკრატიზაციის და დემილიტარიზაციის შემდეგ. მოლდოვის ხელისუფლება მიზნად ისახავს მოლდოვის ტერიტორიული მთლიანობის და სამოქალაქო ერთობის მიღწევას, ისევე, როგორც მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაზრდას დემოკრატიული ინსტიტუტებზე. სწორედ ტრანსდნესტრიის მოსახლეობისთვის ჰუმანიტარული, პოლიტიკური, სამართლებრივი, სოციალური და ეკონომიკური დახმარების მიზნით შეიქმნა ეს კანონი, რათა დაეხმაროს მათ, გადაიტანონ კონფლიქტით გამოწვეული შედეგები. ამ მიზნებიდან გამომდინარე, კანონი განსაზღვრავს ტრანსდნესტრიის სამართლებრივ სტატუსს მოლდოვის იურისდიქციის ქვეშ, მას მერე, რაც მისი რუსეთის ჯარებისგან სრული დემილიტარიზაცია მოხდება და დემოკრატიული მმართველობა ჩამოყალიბდება. კანონი ტრანსდნესტრიას ანიჭებს ავტონომიურ სტატუსს და განსაზღვრავს მთელ რიგ უფლებამოსილებს და წესებს მმართველობასთან დაკავშირებით.¹⁵

კვიპროსის რესპუბლიკის ხელისუფლება უკანონოდ აცხადებს კვიპროსის ხელისუფლების გვერდის ავლით ჩრდილოეთ კვიპროსში (ე.წ ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქულ რესპუბლიკაში) შესვლას და ყველას მოუწოდებს, არ ისარგებლონ ჩრდილოეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე არსებული აეროპორტებით და პორტებით. ისევე, როგორც საქართველოს შემთხვევაში, ტერიტორიაზე შესვლა ნებადართულია სამხრეთ კვიპროსის მხრიდან და კვიპროსის ხელისუფლებას შეუძლია დააჯარიმოს პირი, რომელიც უკანონოდ შევა კვიპროსის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე.¹⁶ თუმცა, კვიპროსი ამ მექანიზმს აქტიურად არ იყენებს, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც ის ევროკავშირში გაწევრიანდა. თუ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე აკრძალული იყო

¹⁵ ფირანიშვილი თ. *ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის შეფასება უფლებრივი და ჰუმანიტარული პერსპექტივით*, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2020. გვ 12-13

https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A4%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90_1606484538.pdf

¹⁶ კვიპროსის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებ გვერდი <https://mfa.gov.cy/important-information-concerning-travel-to-occupied-area.html>

სამხრეთ კვიპროსში შესვლა მათთვის, ვინც ისარგებლა ჩრდილოეთ კვიპროსში არსებული პორტებით ან/და აეროპორტებით, გაწვევრიანების შემდეგ ევროკავშირის მოქალაქეებს შეუძლიათ თავისუფლად გადაადგილდნენ კვიპროსის მთელ ტერიტორიაზე, თუმცა კვიპროსი მაინც იტოვებს იმ პირების დაჯარიმების უფლებას, რომლებმაც უკანონო აეროპორტითა და პორტებით ისარგებლეს.

საქართველოს მსგავსი კონტექსტის ქვეყნების პრაქტიკა არ არის მკაცრი ოკუპირებული ტერიტორიებზე პირთა გადაადგილების რეგულირებისას. რეგულირების მოქნილობა არც ერთ შემთხვევაში არ უნდა იქნას აღქმული, როგორც ქვეყნის სუვერენიტეტზე ან ტერიტორიებზე უარის თქმა. მიუხედავად იმისა, რომ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის დღევანდელი რეგულაცია პირდაპირ არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართალს, თავისუფალი გადაადგილების ეფექტიანობისთვის და ოკუპირებულ რეგიონებში მცხოვრები პირების უფრო მეტი ჩართულობისთვის მიზანშეწონილია საქართველოს პოლიტიკა უფრო მოქნილი გახდეს.

მართალია, საქართველოს ხელისუფლება ვერ ახორციელებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეფექტურ კონტროლს, თუმცა, მას ეკისრება პოზიტიური ვალდებულება, უზრუნველყოს იქ მცხოვრები მოსახლეობის უფლებების და თავისუფლებების დაცვა, როგორც პოლიტიკური, სამართლებრივი, ასევე დიპლომატიური გზების გამოყენებით. მსგავსი საკანონმდებლო მოწესრიგება მაქსიმალურად უნდა უწყობდეს ხელს ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. ვინაიდან, კანონის რეგულირება ეხება არა მხოლოდ უცხოელ მოქალაქეებს, არამედ ეთნიკურად ოს და აფხაზ მოსახლეობას, ის ხელს უშლის მდგრადი სამშვიდობო პოლიტიკის წარმართვის და კონფლიქტების ტრანსფორმაციის პროცესს.

დასკვნა

საკითხის შესწავლა ცხადყოფს, რომ მნიშვნელოვანი პრობლემები არსებობს, როგორც ინფორმირებულობის მხრივ, ასევე, სისხლის სამართლის მკაცრი პოლიტიკის გამო. პრობლემებს ძირითადად სწორედ არაინფორმირებულობა ქმნის. კანონი მაქსიმალურად უნდა უწყობდეს ხელს ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვასა და სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. ზოგადად, კანონის მიღება არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრაქტიკას, სხვა ქვეყნების კანონმდებლობის შესწავლა ცხადყოფს, რომ გარკვეულწილად, ოკუპირებული ტერიტორიების საკითხი საკანონმდებლო ფორმით რეგულირებულია, თუმცა ქვეყნები ცდილობენ მსგავსი საკითხის მოწესრიგებას არა სისხლისსამართლებრივი რეგულაციით, არამედ ინფორმაციის გავრცელებით.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია გადაადგილებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ჩარჩო გახდეს ლიბერალური და გაითვალისწინოს ის რეკომენდაციები, რაც გაცემულია ვენეციის კომისიის მიერ. ეს თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს როგორც კონფლიქტის რეგიონებში უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესებას, ასევე ამ რეგიონების დეიზოლაციას და ზოგადად, სამშვიდობო პროცესს.