



მკუპირებელი ტერიტორიების შესახებ კანონის შეფასება  
უფლებრივი და ჰუმანიტარული პერსპექტივით

EMC

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის შეფასება უფლებრივი  
და ჰუმანიტარული პერსპექტივით

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი  
EMC

თბილისი, 2020

სტატია მომზადდა ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის თბილისის ოფისის მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში – “კონფლიქტის მშვიდობიანი ტრანსფორმაციის მხარდაჭერა საქართველოში არსებული კონფლიქტების შესახებ ადამიანის უფლებების დისკურსის გაძლიერებით.”

სტატიაში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის თბილისის ოფისის შეხედულებებს.

**ავტორი:** თეონა ფირანიშვილი

**ხელმძღვანელი:** თამთა მიქელაძე

**რედაქტორი:** ნინო ბექიშვილი

**გარეკანი:** სალომე ლაცაბიძე

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

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

[www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

[info@emc.org.ge](mailto:info@emc.org.ge)

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

## შესავალი

2008 წლის ომის შემდეგ შექმნილმა შიდა და საგარეო პოლიტიკურმა მდგომარეობამ სრულიად ახალი ცნებები გააჩინა ქართულ პოლიტიკურ ველში – დეოკუპაცია, ოკუპირებული ტერიტორიები, არაღიარების პოლიტიკა. სწორედ ამ მიმართულებებით განვითარდა შემდგომი სამშვიდობო პოლიტიკა, რაც ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონში სამართლებრივადაც განმტკიცდა. აგვისტოს ომმა, გარდა იმისა, რომ ომისთვის თანდაყოლილი ტკივილი და ტრაგედიები დაუტოვა ჩვენს ხალხებს, შეცვალა მანამდე არსებული სამშვიდობო რიტორიკა და ქართულ-ოსური და ქართულ-აფხაზური კონფლიქტების ნარატივი მთლიანად ქართულ-რუსული კონფლიქტის ჩარჩოში გადაიტანა. საქართველოს ხელისუფლებამ კანონის და პოლიტიკის დონეზე აღიარა, რომ მის იურისდიქციაშია ორი ოკუპირებული ტერიტორია, აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის სახით და მთელი ძალისხმევა მკაცრი არაღიარების პოლიტიკისკენ მიმართა.

პოლიტიკის სრულიად განსხვავებული რაკურსით შემოტრიალება რუსეთის ფედერაციის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიების დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად აღიარებამ განაპირობა. რუსეთი ამ მოვლენის შემდეგ ცალსახად გამოვიდა ე.წ. მომლაპარაკებელის პოზიციიდან, რომელიც 1990-იანი წლებიდან ეკავა ქართულ-აფხაზურ და ქართულ-ოსურ სამშვიდობო პროცესებში და საქართველოსთვის, და შესაბამისად, საერთაშორისო საზოგადოებისთვის გარდაიქმნა ოკუპანტ ძალად, აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონისთვის კი – მთავარ დასაყრდენად, რომლის გარეშეც ამ ორ რეგიონს დამოუკიდებელი არსებობა, სულ მცირე ძალიან გაუჭირდებოდა.

ჩნდება განცდა, რომ რუსეთმა საქართველო ანტირუსული და პროდასავლური პოლიტიკის გამო „დასაჯა“. ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონი კი საპასუხო „სადამსჯელო“ ზომა აღმოჩნდა ამ რეგიონებისთვის, ვინაიდან კანონის მიზანი ახალი არაღიარების პოლიტიკის შესაბამისად, მათი იზოლაციაა დანარჩენი სამყაროსგან. საქართველოს ხელისუფლების ნებართვის გარეშე მათთან ნებისმიერი სახის თანამშრომლობა პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისგების საკითხად იქცა. რეალურად, კანონი მიზნად ისახავს ოკუპირებული აფხაზეთისთვის და ცხინვალის რეგიონისთვის საქართველოს სუვერენიტეტის ქვეშ არსებობა გადარჩენის ერთადერთ გზად აქციოს.

კანონის მიღებიდან ზუსტად 12 წელი გავიდა. ამ პერიოდში საქართველოს ხელისუფლებას, კანონის არსებობის პარალელურად, არაერთი მცდელობა ჰქონდა ოკუპირებული ტერიტორიების უკანონო რეჟიმებისთვის ახალ-ახალი სამშვიდობო წინადადებები შეეთავაზებინა. თუმცა, როგორც თომას დე ვაალი წერს, „დე-ფაქტო რეჟიმების უჩვეულო გამძლეობა“<sup>1</sup> ამ შეთავაზებებისთვის ადგილს თითქმის არ ტოვებდა. სამშვიდობო

<sup>1</sup> Thomas de Vaal, *Uncertain Ground, Engaging with Europe's de-facto states and breakaway territories*, 2018, Carnegie Europe.

ინიციატივების პარალელურად ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონიც უფრო მეტად ჰუმანური ხდებოდა ეტაპობრივი ცვლილებების შედეგად. თუმცა, სადაოა, რამდენად ქმნიდა ის კონფლიქტის პოზიტიური ტრანსფორმაციის და ამ პროცესში უფლებრივი და ჰუმანიტარული პერსპექტივების გაჩენის საშუალებას. სტატიის მიზანია გაანალიზოს კანონის განვითარების ეტაპები, უფლებრივი და ჰუმანიტარული განზომილებები და მისი ადგილი ერთიან სამშვიდობო პოლიტიკაში.

## **კანონის განვითარების ეტაპები 2008 წლიდან დღემდე**

### **კანონის პირველი ვერსია (2008-2010 წლები)**

კანონის პირველი ვერსია 2008 წლის 23 ოქტომბერს მიიღო საქართველოს პარლამენტმა. მისი მიზანი იყო, განესაზღვრა რუსეთის ფედერაციის სამხედრო აგრესიის შედეგად ოკუპირებული ტერიტორიების სტატუსი და დაედგინა მათი განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი. კანონის თანახმად, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა ამ კანონის მოქმედების ვადით, ანუ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე. საგანგებო რეჟიმი კი გულისხმობს მთელი რიგი უფლებების შეზღუდვას, მათ შორის გადაადგილების თავისუფლების, ეკონომიკური საქმიანობის, საკუთრების უფლებების შეზღუდვებს.

კანონის 2008 წლის რედაქცია უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის ან მოქალაქეობის არმქონე პირებისთვის ზღუდავდა აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიაზე გადაადგილებას კანონით დადგენილი მიმართულებების გარდა ნებისმიერი სხვა მიმართულებიდან. კერძოდ, სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯადი ქმედება გახდა საქართველოს არაკონტროლირებადი ტერიტორიიდან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა. კანონის მე-4 მუხლი უშვებდა მხოლოდ ერთ გამონაკლისს, როდესაც საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით სპეციალური ნებართვა გაიცემოდა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესასვლელად, თუკი ვიზიტი ემსახურებოდა სახელმწიფოს ინტერესებს, დეოკუპაციას, კონფლიქტის მშვიდობიან მოგვარებას ან ჰუმანიტარულ მიზნებს.

კანონით ასევე შეიზღუდა საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული ტრანზაქციები. კერძოდ, უძრავ ქონებასთან დაკავშირებით დადებული ნებისმიერი გარიგება დადებისთანავე ბათილად ითვლებოდა, ასევე შეზღუდული იყო მემკვიდრეობის უფლება, კანონით მემკვიდრეობის გარდა. კანონი ასევე ზღუდავდა ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობის უფლებასაც, მიუხედავად იმისა, ჰქონდა თუ არა მას მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მიღების მიზანი, თუ ასეთი საქმიანობა საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით საჭიროებდა შესაბამის ლიცენზიას ან ნებართვას, ავტორიზაციას ან რეგისტრაციას. კანონით ასევე აიკრძალა ფულადი გადარიცხვების ორგანიზება, სახელმწიფო რესურსებით

სარგებლობა, საჰაერო, საზღვაო და სახმელეთო გადაზიდვები. გამონაკლისს აქაც მხოლოდ მთავრობის სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესით გაცემული სპეციალური ნებართვა წარმოადგენდა, იმავე მიზნებით, რაც გადაადგილების თავისუფლების გამონაკლის შემთხვევებში.

კანონი რუსეთის ფედერაციას აკისრებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევებზე პასუხისმგებლობას, ხოლო საქართველოს ხელისუფლება იღებს ვალდებულებას საერთაშორისო ორგანიზაციებს პერიოდულად მიაწოდოს ინფორმაცია უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი აღიარებს ოკუპირებულ ტერიტორიებს, როგორც საქართველოს განუყოფელ ნაწილს, სადაც საქართველოს კანონმდებლობა ვრცელდება, ხელისუფლება უფლებების დაცვის მიმართულებით საკუთარ პასუხისმგებლობას მხოლოდ იმ ნაწილში ხედავს, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებს რეგულარულად მიაწოდოს ინფორმაცია. თუმცა, კონტროლის არარსებობის პირობებში, გაუგებარია, როგორ უნდა მოახერხოს ეს სახელმწიფომ. გარდა ამისა, სახელმწიფოს უფლებების დაცვის პოზიტიური ვალდებულება უნარჩუნდება იმ ტერიტორიებზეც, სადაც მისი ეფექტური კონტროლი არ ვრცელდება და რაც არაერთხელ დაადგინა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ. მეორე მხრივ, რუსეთის ფედერაციის პასუხისმგებლობის განსაზღვრა ეროვნულ საკანონმდებლო აქტში არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს და მხოლოდ პოლიტიკური განცხადების როლი აქვს. ეს ჩანაწერი, ვენეციის კომისიამაც გააკრიტიკა 2009 წლის 17 მარტს გამოქვეყნებულ მოსაზრებაში, სადაც განმარტა, რომ რუსეთის პასუხისმგებლობის საკითხს უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებით მხოლოდ საერთაშორისო სამართალი წყვეტს და ის ეროვნული კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ არ ექვევა. გარდა ამისა, ეროვნული კანონით რეგულირებად სფეროში არ ხვდება კანონის ჩანაწერი, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ნებისმიერი მორალური და მატერიალური ზიანისთვის პასუხს რუსეთი აგებს, რადგან ეროვნული სასამართლოები რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ ვერ იმსჯელებენ საერთაშორისო სამართლით განსაზღვრული სახელმწიფო იმუნიტეტის პრინციპიდან გამომდინარე.<sup>2</sup>

კანონის 2008 წლის რედაქცია ასევე განმარტავდა უკანონო ორგანოებს და ბათილად ცნობდა მათ მიერ გამოცემულ ნებისმიერ აქტს, ყოველგვარი გამონაკლისის გარეშე. გარდა ამისა, კანონი უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ ტრანზაქციებზე, ეკონომიკურ საქმიანობასა და უკანონო ორგანოების მიერ გაცემული სამართლებრივ აქტებზე აღიარებდა უკუძალას, ანუ კანონით დადგენილი შეზღუდვები ვრცელდებოდა 1990 წლიდან წარმოშობილ ურთიერთობებზეც.

---

<sup>2</sup> OPINION ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA, Adopted by the Venice Commission At its 78th Plenary Session, (Venice, 13-14 March 2009), para 37-39.

ვენეციის კომისიას კანონის პირველ ვერსიასთან დაკავშირებით კრიტიკული კომენტარები ჰქონდა, რომელთა ნაწილის ასახვასაც ხელისუფლება შემდგომ წლებში შეტანილი ცვლილებებით შეეცადა, თუმცა, მთელი რიგი რეკომენდაციები, რომლებიც პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებთან მოდიოდა წინააღმდეგობაში, კანონში არ ასახულა.

თავდაპირველად ვენეციის კომისიამ 2009 წლის 4 მარტს გამოაქვეყნა შუალედური მოსაზრება,<sup>3</sup> სადაც აღნიშნულია, რომ კანონს უფრო სადამსჯელო ხასიათი აქვს და ცალმხრივად აწესებს ფართო მასშტაბის შეზღუდვებს გადაადგილების, ეკონომიკური საქმიანობის და უძრავი ქონების ყიდვა-გაყიდვასთან დაკავშირებით. აქვე კომისია საქართველოს კანონს ადარებს მოლდოვაში 2005 წელს მიღებულ კანონს, მდინარე ნისტრუს მარცხენა სანაპიროზე არსებული დასახლების (ტრანსდნისტრია) სპეციალური სამართლებრივი სტატუსის შესახებ. კომისიის თქმით, საქართველოს კანონისგან განსხვავებით, მოლდოვის კანონს არ აქვს სადამსჯელო ხასიათი, ის კონფლიქტის მოგვარების კონტექსტში ნდობის აღდგენის ელემენტს წარმოადგენს, სეპარატისტულ რეჟიმს ანიჭებს სპეციალურ ავტონომიურ სტატუს მოლდოვის რესპუბლიკის შემადგენლობაში. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კანონის შინაარსი და კონტექსტი განსხვავდება მოლდოვის შემთხვევისგან, რაც უფრო დეტალურად ქვემოთ იქნება გაანალიზებული.

მოგვიანებით, 17 მარტს, ვენეციის კომისიამ კანონის უფრო სრულყოფილი შეფასება გამოაქვეყნა, სადაც აკრიტიკებს კანონით დადგენილ მკაცრ შეზღუდვებს გადაადგილების თავისუფლების, ეკონომიკური საქმიანობის, საკუთრების უფლებასთან მიმართებაში, ასევე კანონის რეტროაქტიულ ძალას. აქვე აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის გარდა, გაეროს გენერალური მდივნის 2009 წლის ანგარიშშიც აღნიშნულია, რომ ასეთი შემზღუდავი ჩანაწერები, შეიძლება, კონფლიქტის ზონაში ჰუმანიტარული დახმარების ხელმისაწვდომობას უქმნიდეს საფრთხეს.<sup>4</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნაში განმარტებულია, რომ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვები მიემართება ადამიანთა სამ ჯგუფს: 1) მესამე ქვეყნის მოქალაქეებს, მათ შორის საერთაშორისო ორგანიზაციების ან არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს; კომისიის აზრით, თუ კანონი გავრცელდებოდა საერთაშორისო ორგანიზაციების პერსონალზე, რომლებიც ჰუმანიტარული მიზნებით ჩადიან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებიდან, ეს იქნებოდა საქართველოს ვალდებულებების დარღვევა გაეროს უშიშროების საბჭოს და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო რეზოლუციების საფუძველზე.<sup>5</sup> 2) რუსეთის მოქალაქეებს; 3) აფხაზეთში და სამხრეთ ოსეთში მცხოვრებ ადამიანებს, რომლებმაც რუსეთის მოქალაქეობა მიიღეს. მართალია, საქართველოს ხელისუფლებამ ვენეციის კომისიას განუმარტა, რომ ამ შემთხვევაში კანონის პროცედურულ მოთხოვნას საქართველოს მოქალაქეობის ჩამორთმევასთან დაკავშირებით არ ასრულებდნენ,

<sup>3</sup> COMMENTS ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA, Strasbourg, 4 March 2009 Opinion no. 516/2009, para 3.

<sup>4</sup> Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, pursuant to Security Council resolution 1839 (2008), S/2009/69 para 9.

<sup>5</sup> OPINION ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA, Adopted by the Venice Commission At its 78th Plenary Session, (Venice, 13-14 March 2009), para 18.

მაინც, ამ ადამიანების სამართლებრივი სტატუსი ბუნდოვანია და გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები სამართლებრივად მათაც ეხებათ. კომისიის აზრით, თუკი გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები გავრცელდებოდა სამხრეთ ოსეთში და აფხაზეთში მცხოვრებ ადამიანებზე, ეს გააუარესებდა მათ ჰუმანიტარულ მდგომარეობას. ასევე კანონის ჩანაწერით ბუნდოვანი იყო სპეციალური ნებართვა საჭიროა აკრძალული მიმართულებიდან შესვლისთვის თუ კანონიერი მიმართულებებიდანაც.

გარდა ამისა, ვენეციის კომისიის აზრით, გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა არ ითვალისწინებდა 1951 წლის გაეროს კონვენციით გაწერილ თავშესაფრის მამძიებელთა შემთხვევებს, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე აკრძალული მიმართულებიდან შეიძლება აღმოჩნდნენ და სწორედ ამის გამო დაეკისროთ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა, ასევე კანონის ჩანაწერი არ ითვალისწინებდა ტრეფიკინგის მსხვერპლთა შემთხვევებს (თუმცა, სისხლის სამართლის კოდექსში ეს გამონაკლისი მაშინ განსაზღვრული იყო). გარდა ამისა, სისხლის სამართლის კოდექსი არ ითვალისწინებდა გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევებს (ფორს მაჟორს), როცა ადამიანი საკუთარი სიცოცხლის გადასარჩენად მოხვდებოდა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აკრძალული მიმართულებიდან.

ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვასთან დაკავშირებით, კომისია განმარტავს, რომ მუხლის ფართო ჩანაწერი პრაქტიკულად საქმიანობის ყველა სფეროს მოიცავს, კომერციულს და არა კომერციულს. მაგალითად, საერთაშორისო სატრანსპორტო გადაზიდვის აკრძალვა შეიძლება ჰუმანიტარულ საქმიანობასაც შეეხოს. კომისიის აზრით, ამ ჩანაწერით ისეთი საქმიანობის კრიმინალიზება შეიძლება მოხდეს, რომლებიც ადამიანებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს. აქვე კომისია აღნიშნავს, რომ მნიშვნელოვანია სანქცია არ ახდენდეს ნეგატიურ ეფექტს სამოქალაქო მოსახლეობაზე, რომლებმაც ისედაც განიცადეს კონფლიქტის შედეგები. გარდა ამისა, გაეროს რეზოლუციები მიუთითებს „აფხაზეთის ეკონომიკური განვითარების გადაუდებელ აუცილებლობაზე“.<sup>6</sup>

უკანონო ორგანოებთან მიმართებაში, კომისიის მოსაზრებაა, რომ სახელმწიფოს აქვს უფლება განსაზღვროს უფლებამოსილი ორგანოები და ცნოს მათ მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტები. საერთაშორისო სამართლით არ არსებობს ვალდებულება ამგვარი აქტების ცნობასთან დაკავშირებით, თუმცა, ზოგიერთი სამართლებრივი აქტის არალიარება ადამიანის უფლებათა უხემ დარღვევას შეიძლება უკავშირდებოდეს, მაგალითად, პირადი ცხოვრების უფლებას, განათლების უფლებას და სხვ.; მათ შორის, ისეთ სამართლებრივ აქტებს, როგორცაა დაბადების, გარდაცვალების, ქორწინების მოწმობები, განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტები და სხვ. ადამიანთა ყოველდღიური ცხოვრებისთვის კრიტიკული

<sup>6</sup> Security Council Resolution S/RES/1808 of 15 April 2008



მნიშვნელობის აქტების აღიარების ვალდებულებაზე მიუთითებს საერთაშორისო სამართლით დადგენილი პრინციპები და პრაქტიკაც.<sup>7</sup>

ვენეციის კომისიამ ასევე მკაცრად გააკრიტიკა კანონის რეტროაქტიული მოქმედება განსაკუთრებით იმ ქმედებებთან მიმართებაში, რომლებიც სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი იყო და მიიჩნია, რომ ის არც საქართველოს კონსტიტუციასთან და არც უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებთან მოდიოდა შესაბამისობაში. საკუთრების უფლებასთან შეუსაბამო იყო კანონის უკუმაღლა უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ ტრანზაქციებზე.

ასევე კომისიამ მიიჩნია, რომ ეს კანონი უფრო გარდამავალი ბუნების უნდა იყოს და კონფლიქტის მოგვარებასთან დაკავშირებული პროგრესის პარალელურად, მუდმივად უნდა ახლდებოდეს. სწორედ ამიტომ, ჩანაწერი, რომელიც ამბობს, რომ კანონის მოქმედება გაგრძელდება საქართველოს სრული იურისდიქციის აღდგენამდე, არ მიჩნია სწორად.

## **2010 და 2011 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები**

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად 2010 წელს კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა შეარბილა მკაცრი ჩანაწერები. კანონში ცვლილებების შეტანამდე 2009 წელს ვენეციის კომისიამ შუალედური და დასკვნითი შეფასებები გამოსცა, სადაც დადებითად შეაფასა შეტანილი ცვლილებები, თუმცა, არასაკმარისად მიიჩნია. ცვლილებებით დაზუსტდა, რომ მხოლოდ აკრძალული მიმართულებიდან შესვლისთვის არის საჭირო სპეციალური ნებართვა, ასევე გამონაკლისთა სიაში დაემატა „ნდობის აღდგენის მიზანი“, რის გამოც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა სპეციალური ნებართვით დაშვებული იქნებოდა. ასევე ცვლილებების შედეგად, სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა გამოირიცხა იმ შემთხვევაში, თუ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არაკანონიერი მიმართულებიდან შევიდა თავშესაფრის მაძიებელი (შემდგომი ცვლილებებით აქ დაზუსტდა გაეროს 1951 წლის კონვენციის მოთხოვნები), ტრეფიკინგის მსხვერპლი სტატუსის მოპოვებამდე, ასევე პირი, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ახორციელებს გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას მოსახლეობის სიცოცხლის უფლების უზრუნველსაყოფად, კერძოდ, მოსახლეობას უზრუნველყოფს საკვებით, მედიკამენტებითა და პირველადი მოთხოვნილების საგნებით. მიუხედავად კომისიის რეკომენდაციისა, „გადაუდებელი ჰუმანიტარული დახმარების“ ტერმინი მაინც დარჩა კანონის ჩანაწერში, თუმცა კომისიას მიაჩნდა, რომ ის ზღუდავდა ჰუმანიტარული დახმარების ფარგლებს. გამონაკლის შემთხვევებში ამ პირებს ვალდებულება ეკისრებათ ოკუპირებული ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებიდან შესვლის შესახებ წინასწარ აცნობონ საქართველოს ხელისუფლებას ან შესვლის შემდეგ – გონივრულ ვადაში.

<sup>7</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports 1971.

თუმცა, კანონი არ განსაზღვრავს შეუტყობინებლობის შემთხვევაში რა სამართლებრივი შედეგები დგება, ეს პირები იქნებიან თუ არა მაინც მიცემული სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებაში, რაც ვენეციის კომისიამაც გააკრიტიკა და დღემდე არ არის კანონში ჩასწორებული.

2010 წელს შეტანილი ცვლილებებით შერბილდა ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვაც და პასუხისმგებლობა აღარ გავრცელდა იმ პირებზე, რომლებიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ახორციელებენ გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას მოსახლეობის სიცოცხლის უფლების უზრუნველსაყოფად, კერძოდ, მოსახლეობას უზრუნველყოფენ საკვებით, მედიკამენტებითა და პირველადი მოთხოვნილების საგნებით.

ასევე, 2011 წელს ვენეციის კომისიის დასკვნის შესაბამისად უკანონო ორგანოების მიერ გამოცემულ აქტებთან მიმართებაში დაზუსტდა, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე სამოქალაქო მნიშვნელობის მქონე ფაქტების დადგენის შესაძლებლობა უზრუნველყოფილია „სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

გარდა ამისმ ჩასწორდა უკუძალასთან დაკავშირებული ჩანაწერი და კანონში გაჩნდა მითითება, რომ უკუძალა არ აქვს ამ მუხლების არც ერთ დებულებას, რომელიც მიუთითებს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობაზე. თუმცა, ვენეციის კომისიამ გააკრიტიკა უკუძალის მოქმედება უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ ტრანზაქციებზე, კომისიის აზრით, დიდი ხნის წინ მომხდარი ტრანზაქციების გაუქმება/ბათილობა კომპენსაციის გარეშე წინააღმდეგობაში შეიძლება მოდიოდეს საკუთრების უფლებასთან.<sup>8</sup> როგორც ზემოთ აღნიშნა, პოლიტიკური შეხედულებების გამო ცალკეულ საკითხებზე ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები მაინც არ იქნა კანონში ასახული, მათ შორის, უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ ტრანზაქციებზე უკუძალის გავრცელებაც, რომელიც წინააღმდეგობაში მოდის საკუთრების უფლებით დადგენილ სტანდარტებთან. ასევე კანონი მხოლოდ „გადაუდებელი ჰუმანიტარული დახმარების“ შემთხვევაში გამორიცხავს სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას გადაადგილების და ეკონომიკური საქმიანობის წესების დარღვევის დროს. ასევე, მართალია, ვენეციის კომისიამ არაერთხელ მიუთითა, რომ რუსეთის პასუხისმგებლობის საკითხი საერთაშორისო სამართლით რეგულირდება და მისი განსაზღვრა ეროვნულ კანონმდებლობაში მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტიკური განცხადებაა და არანაირი სამართლებრივი შედეგები არ აქვს, ეს ჩანაწერები კანონში მაინც დარჩა.

2011 წლის 1 ივლისს კანონში კიდევ რამდენიმე ცვლილება შევიდა. გადაადგილების თავისუფლების ნაწილში გამონაკლისთა წრე გაფართოვდა და პასუხისმგებლობა აღარ ვრცელდება იმ პირებზე, ვისაც ნეიტრალური პირადობის მოწმობა ან ნეიტრალური

---

<sup>8</sup> FINAL OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA, Opinion no. 552 / 2009, Venice 11-12 December 2009; OPINION ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA, Adopted by the Venice Commission At its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009), Opinion no. 516 / 2009, paras 21-29.

სამგზავრო დოკუმენტი აქვს აღებული. გარდა ამისა, უკანონო ორგანოების მიერ გამოცემული აქტი საქართველოს ტერიტორიაზე გახდა დასაშვები, თუ ის გამოიყენება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით პირადობის ნეიტრალური მოწმობის ან/და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის გაცემის მიზნებისათვის. ნეიტრალური დოკუმენტების ინიცირება 2010 წელს მოხდა იმ მიზნით, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ადამიანებს გამარტივებოდათ გადაადგილება და საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე სხვადასხვა სერვისის მიღება.

## **2013 წელს დაგეგმილი და ამ დრომდე ძალაში შეუსვლელი არსებითი ცვლილებები კანონში**

2013 წელს საქართველოს ხელისუფლებამ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონში ახალი ცვლილებების<sup>9</sup> მზადება დაიწყო, რისთვისაც ვენეციის კომისიისგანაც ითხოვა მოსაზრება. ცვლილებები მნიშვნელოვნად არბილებდა გადაადგილების პოლიტიკას, რადგან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებიდან შესვლა ჯერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით რეგულირებულ სფეროში გადადიოდა და ისჯებოდა ჯარიმით 400 ლარის ოდენობით, ხოლო განმეორების შემთხვევაში ხვდებოდა სისხლის სამართლის კოდექსით რეგულირებულ სფეროში. შესაბამისი ცვლილებები სისხლის სამართლის კოდექსში,<sup>10</sup> და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.<sup>11</sup>

ეს ცვლილებები 2013 წლის დეკემბრის დასკვნაში ვენეციის კომისიამ დადებითად შეაფასა, რადგან მიმართული იყო პასუხისმგებლობის ლიბერალიზაციისკენ და მეტიც, მოუწოდა საქართველოს ხელისუფლებას, საერთოდ გაეტანა გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხები სისხლის სამართლით რეგულირებული სფეროდან. ვენეციის კომისიის აზრით, დეკრიმინალიზაცია ხელს შეუწყობდა მოქნილობას და ჩართულობის პოლიტიკის გაზრდას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე.<sup>12</sup> ასევე კომისიამ გასცა რეკომენდაცია, რომ გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვისას ფორსმაჟორი ერთ-ერთ გამონაკლისად განსაზღვრულიყო.

ვენეციის კომისიამ 2013 წელს საბოლოო ჯამში მოიწონა სანქციების შერბილების პოლიტიკა, თუმცა, ასევე აღნიშნა, რომ 2009 წელს გაცემული ყველა რეკომენდაცია არ არის ასახული საკანონმდებლო ცვლილებებში. აქვე საინტერესოა, რომ 2013 წელს სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების ანგარიშში ევროკომისიამ მოუწოდა საქართველოს, „გადაეხედა“ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონისთვის, თუმცა, კონკრეტული საკითხები ევროკომისიას არ განუსაზღვრავს.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/20820>

<sup>10</sup> <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/20823>

<sup>11</sup> <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/20830>

<sup>12</sup> OPINION ON THE 2013 DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA Adopted by the Venice Commission at its 97th Plenary Session (Venice, 6-7 December 2013), Opinion no. 744 / 2013, paras 9-15.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_224](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_224)

მიუხედავად ვენეციის კომისიის მხრიდან დადებითი შეფასებისა, 2013 წელს დაგეგმილი ცვლილებები კანონში არ შესულა, პარლამენტმა მხოლოდ 2016 წელს განაახლა ამ საკითხის განხილვა და პირველი მოსმენით დაამტკიცა, მაგრამ ოპოზიციური ძალების წინააღმდეგობის შედეგად პარლამენტში კანონის განხილვა შეჩერდა.<sup>14</sup>

2018 წელს მოხერხდა უკანონო ორგანოების მიერ გამოცემული აქტების ჩამონათვალის გაფართოება, რომელიც საქართველოს ხელისუფლების მიერ შეიძლება იყოს აღიარებული უფლებრივი ინტერესების დაცვის მიზნით, კერძოდ, როცა კონკრეტული აქტი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით განიხილება საქართველოს მოქალაქეობის დადგენის, პირადობის ნეიტრალური მოწმობის, ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის გაცემის, დაბადების, ქორწინების, განქორწინების, გარდაცვალების, აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ან ცხინვალის რეგიონში პირის ლეგიტიმურად ცხოვრების ფაქტის დადგენისა და მისი რეგისტრაციის მიზნებისათვის. ეს იყო ბოლო მნიშვნელოვანი და მცირე ცვლილება კანონში, რომელიც ადამიანის უფლებების დაცვისა და ჰუმანიტარული მხარდაჭერის მიზანს ისახავდა. შესაბამისად, პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა ოკუპირებული რეგიონების დასჯიდან კონფლიქტების მოგვარებისა და იქ მცხოვრებ მოქალაქეებზე ზრუნვის პერპექტივამდე ვერ მოხერხდა.

### **კანონის როლი სამშვიდობო პოლიტიკაში და მოლდოვის გამოცდილება**

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონი, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ოკუპაციის პირობებში განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმს ადგენს და შესაბამისად, ზღუდავს უფლებების გარკვეულ ნაწილს. თავის მხრივ, მისი საბოლოო მიზანია, საქართველო იქცეს ერთადერთ გზად ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირებისთვის საერთაშორისო კონტაქტების და თანამშრომლობის დასამყარებლად, მათ შორის გადაადგილების და ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებით. ცხადია, ეს შეგვიძლია აღვიქვათ, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს პასუხი ოკუპაციაზე და მისი ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევაზე. სუვერენულ სახელმწიფოებში ასევე არსებობს ღრმად გამჯდარი შიში იმასთან დაკავშირებით, რომ საერთაშორისო აღიარების მოპოვება არა მხოლოდ მესამე სახელმწიფოების ოფიციალური ორგანოების მხრიდან ცალსახად გამოხატული ნოტიო ან დეკლარაციით ხდება, არამედ ნაგულისხმევად, დე-ფაქტო რეჟიმთან კომუნიკაციის და თანამშრომლობის დამყარებით. თუმცა, რა ზღვარს უნდა მიაღწიოს უკანონო რეჟიმთან კომუნიკაციამ და თანამშრომლობამ, იმისათვის, რომ აღიარებას გაუტოლდეს, ამაზე შეთანხმება არ არსებობს არც პრაქტიკაში, არც სამეცნიერო ლიტერატურაში და არც საერთაშორისო სამართალს აქვს ცალსახა პასუხი. სტატუსის მიზანი არ არის ამ საერთაშორისო

<sup>14</sup> <https://netgazeti.ge/opinion/159330/>

სამართლებრივი საკითხების განხილვა, თუმცა კანონს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ სწორედ სუვერენული სახელმწიფოს შიში ასაზრდოებს, არ მიიღოს მისი იურისდიქციის ქვეშ არსებულმა უკანონო რეჟიმმა აღიარება, თუნდაც ნაგულისხმევად/ირიბად, მესამე ქვეყნებთან მიმოსვლის, ან ეკონომიკური თანამშრომლობის დამყარებით.

ასრულებს თუ არა კანონი ამგვარი შედეგების პრევენციის მიზანს, ამ კითხვაზე პასუხი, ალბათ, უნდა ვეძებოთ არა მხოლოდ სტატისტიკურ ციფრებში, რომლებიც კანონის აღსრულებაზე მიგვითითებს, არამედ ზოგადად ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული მდგომარეობასა და განვითარების ეტაპებში. მეორე საკითხია. რამდენად თავსებადია ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონი შერიგების, ნდობის აღდგენის და მშვიდობის მშენებლობის სახელმწიფოს მიერ გაცხადებულ სტრატეგიულ მიზნებთან. რთული წარმოსადგენია ნდობის აღდგენაზე ვისაუბროთ იმ პირობებში, როდესაც კანონი და აქ განმტკიცებული არაღიარების პოლიტიკა აფხაზეთის და ცხინვალის რეგიონში მცხოვრებ ადამიანებს უზღუდავს განათლების, ჯანდაცვის, საზღვარგარეთ გადაადგილების, სპორტულ ღონისძიებებში მიღების და სხვა შესაძლებლობებს, რომელიც სხვა შემთხვევაში ყველასთვის ყოველდღიური ცხოვრების ნაწილია.

არაღიარების პოლიტიკის, როგორც ამ შემთხვევაში, სუვერენული სახელმწიფოსთვის კრიტიკული მნიშვნელობის პრინციპსა და ნდობის აღდგენას და ადამიანის უფლებების დაცვას შორის ის მყიფე ზღვარია, რომელიც ამ დრომდე არაღიარების პოლიტიკის სასარგებლოდ უფრო წყდება. საქართველომ, საერთაშორისო პარტნიორების მონაწილეობით, ჯერჯერობით ვერ მოახერხა იმგვარი მოლაპარაკებების პლატფორმების შექმნა ოკუპირებული ტერიტორიების რეჟიმებთან, რომელიც ამ ბალანსის დაცვას გააადვილებდა.

მოლდოვის რესპუბლიკის კანონი, რომელზეც ვენეციის კომისია უთითებს საქართველოს კანონის შეფასებისას, 2005 წელს არის მიღებული და ეხება ტრანსდნესტრიის სეპარატისტულ რეჟიმს, რომელზეც რუსეთის ფედერაციის ეფექტური კონტროლი ვრცელდება და რაც არაერთ საქმეში აქვს დადასტურებული ევროპის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს.<sup>15</sup> მოლდოვის რესპუბლიკა აცხადებს, რომ 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 და რომ ტრანსდნესტრიის კონფლიქტის პოლიტიკური მოგვარება მხოლოდ მშვიდობიანი გზებით არის შესაძლებელი, სეპარატისტული რეჟიმის დემოკრატიზაციის და დემილიტარიზაციის შემდეგ. მოლდოვის ხელისუფლება მიზნად ისახავს მოლდოვის ტერიტორიული მთლიანობის და სამოქალაქო ერთობის მიღწევას, ისევე როგორც მთელი მოსახლეობის

<sup>15</sup> Ilascu vs. Russia and Moldova, Catan and Others v. Moldova and Russia; Ivanțoc and Others v. Moldova and Russia

ხელმისაწვდომობას დემოკრატიული ინსტიტუტებზე. სწორედ ტრანსდენესტრიის მოსახლეობისთვის ჰუმანიტარული, პოლიტიკური, სამართლებრივი, სოციალური და ეკონომიკური დახმარების მიზნით შეიქმნა ეს კანონი, რათა დაეხმაროს მათ, გადაიტანონ კონფლიქტით გამოწვეული შედეგები. სწორედ ამ მიზნებიდან გამომდინარე, კანონი განსაზღვრავს ტრანსდენესტრიის სამართლებრივ სტატუსს მოლდოვის იურისდიქციის ქვეშ, მას მერე, რაც მისი რუსეთის ჯარებისგან სრული დემილიტარიზაცია მოხდება და დემოკრატიული მმართველობა ჩამოყალიბდება. კანონი ტრანსდენესტრიას ანიჭებს ავტონომიურ სტატუსს და განსაზღვრავს მთელ რიგ უფლებამოსილებს და წესებს მმართველობასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად იმისა, რომ მოლდოვასა და საქართველოში არსებულ კონფლიქტებს შეიძლება საერთო მახასიათებელი ბევრი ჰქონდეთ, მათ შორის საერთო საბჭოთა წარსული, ენის და იდენტობის მნიშვნელოვანი როლი კონფლიქტებში, რუსული სამხედრო ჩართულობა და თვითგამოცხადებული დამოუკიდებელი რეჟიმების წარმოშობა, 1990-იანებში ცეცხლის შეწყვეტის შემდეგ ამ კონფლიქტებს ტრანსფორმაციის სხვადასხვა ტრაექტორია ჰქონდათ. კრიტიკული განსხვავებაა იმ თვალსაზრისითაც, რომ რუსეთი ტრანსდენესტრიის დამოუკიდებლობას არ აღიარებს. 2005 წელს მოლდოვაში ამ კანონის მიღების შემდეგ რუსეთი, ეუთო და ევროკავშირი აქტიურად ჩაერთნენ კონფლიქტის მოგვარების პროცესში. 2006-2011 წლებში შეიქმნა „5+2“ ფორმატი, რომელმაც მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა, მათ შორის ე.წ. „მცირე ნაბიჯებით“, რომლებიც დიდი პოლიტიკური მოგვარებისკენ იყო მიმართული (მაგალითად ჩისინაუსა და ტირასპოლს შორის გაძლიერდა კომუნიკაცია, მოლდოვამ აღიარა ტრანსდენესტრიის საგანმანათლებლო დოკუმენტები და პირდაპირი დიალოგი დაიწყო მხარეებს შორის „1+1“ ფორმატში). აფხაზეთისგან განსხვავებით, ხალხთა მიმოსვლა და ვაჭრობა შენარჩუნებულია, საფოსტო შეთანხმების მიხედვით ტირასპოლიდან წერილი შეიძლება გაიგზავნოს პარიზში და ლონდონში მოლდოვური ბეჭდით და ტრანსდენესტრიული რუბლებით. ბევრი ადამიანი ტრანსდენესტრიაში სარგებლობს მოლდოვური პასპორტებით, რადგან უვიზოდ იმოგზაურონ შენგენის ზონაში. ისინი ასევე 2017 წლიდან სარგებლობენ მოლდოვასა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული სავაჭრო ხელშეკრულებით.<sup>16</sup> ფაქტია, რომ მოლდოვაში, სეპარატისტულ რეჟიმში მცხოვრები ადამიანები უფრო მეტად სარგებლობენ მოქნილობით სტატუსთან დაკავშირებით, ვიდრე აფხაზები და ოსები. თუმცა, არც ერთ ამ თანამშრომლობას არ განუსაზღვრავს ტრანსდენესტრიის, როგორც დამოუკიდებელი ტერიტორიული ერთეული სტატუსი. აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა ეს ურთიერთობა და თანამშრომლობა მოლდოვის, როგორც „მშობელი სახელმწიფოს“ გავლით ხდება და არა დამოუკიდებლად.

<sup>16</sup> Hanna Shelest and Maryna Rabinovych, *Decentralization, Regional Diversity and Conflict*, Palgrave Macmillan, 2020, pp: 115-116.

მოლდოვის მხრიდან რბილი მიდგომები საკანონმდებლო დონეზე და თანამშრომლობა სეპარატისტულ რეჟიმთან პოლიტიკურ მოლაპარაკებებს უფრო ხელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს, მაშინ როცა საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ ხისტად განსაზღვრავს იმ წითელ ხაზებს, რომლის მიღმაც მოლაპარაკებები შეუძლებელია გაგრძელდეს.

კანონის არსებობის პარალელურად ქართული მხრიდან არაერთი ინიციატივა იყო შეთავაზებული დე-ფაქტო რეჟიმებისთვის, მათ შორის განათლებაზე ხელმისაწვდომობის და ვაჭრობის მიმართულებით. ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ წინადადებების ერთ-ერთი ასეთი პაკეტია, რომლის თანადროულად მცირე ცვლილებები კანონშიც შევიდა, მათ შორის, უკანონო ორგანოების მიერ გამოცემული დოკუმენტების აღიარების ნაწილში. თუმცა, ამ ინიციატივების მიმართ ინტერესის გაზრდა იმ რეჟიმებისთვის, რომლებსაც პარალელურად სანქციები აქვს დაწესებული, რთული ამოცანაა.<sup>17</sup>

## დასკვნა

მოლდოვის და საქართველოს მიერ არაკონტროლირებადი ტერიტორიების შიდა რეგულაციების ანალიზისას მკვლევარები აღნიშნავენ, რომ შიდა რეგულაციებმა შეიძლება რამდენიმე ფუნქცია შეასრულოს კონფლიქტის ტრანსფორმაციის თვალსაზრისით – ან დატოვოს სივრცე სრულიად ღია, ან გახსნას საერთაშორისო მოლაპარაკებების შესაძლებლობები კონფლიქტის მოგვარების მიზნით, ასევე განსაზღვროს „წითელი ხაზები“ რომლის მიღმაც „მშობელი ქვეყანა“ არ წავა საერთაშორისო მოლაპარაკებების დროს, წახალისოს კონფლიქტის სამართლებრივი კვალიფიკაცია საერთაშორისო სამართლით (მაგალითად საქართველოს შემთხვევაში „ოკუპაცია“) და ხელი შეუშალოს ან შეუწყოს კონფლიქტის ტრანსფორმაციას სხვადასხვა პერსპექტივიდან, მათ შორის თანამშრომლობის ფორმების გზით, როგორცაა ვაჭრობა და ინვესტიციები.<sup>18</sup> სწორედ ამ გაგებით ოკუპაციის შესახებ კანონით დადგენილი მკვეთრი წითელი ხაზები და თანამშრომლობის გზების ჩაკეტვა 2008 წლიდან კონფლიქტს მთლიანად საერთაშორისო განზომილებას სძენს და ზღუდავს ქვეყნის შიგნით მისი ტრანსფორმაციის გზებს. თუმცა, სამართლიანობისთვის კიდევ ერთხელ ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ რუსეთის გავლენა და ხისტი ჩართულობა საქართველოს შემთხვევაში ბევრად ართულებს ამ გზას, ვიდრე – მოლდოვაში.

---

<sup>17</sup> ეს პოზიცია, მაგალითად, ღიად იყო გამოხატული აფხაზეთში ბოლო ე.წ. არჩევნების დროს საპრეზიდენტო კანდიდატის ადგურ არმინზას მიერ, რომელმაც განაცხადა, რომ ინიციატივა – ნაბიჯი უკეთესი მომავლისკენ, მწელად სარწმუნოა მაშინ, როცა აფხაზეთში ახალგაზრდებს არ შეუძლიათ ევროპაში შეჯიბრებებში მონაწილეობა.

<sup>18</sup> Hanna Shelest and Maryna Rabinovych, *Decentralization, Regional Diversity and Conflict*, Palgrave Macmillan, 2020, pp: 115-116.

ოკუპაციის შესახებ კანონმა პრაქტიკულად უკვე ათწლეულია დაამკვიდრა ის პერსპექტივა, რომ საგანგებო რეჟიმის ქვეშ მყოფი საქართველოს ორი რეგიონი სხვა რეგიონებისგან იმით განსხვავდება, რომ აქ უფლებების გარკვეული ნაწილი შეზღუდულია. ამის პარალელურად, 2008 წლის შემდეგ შემუშავებული სამშვიდობო ინიციატივები ინტერესს არ აღუძრავს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ადამიანებს, მათ შორის, იმიტომაც, რომ აფხაზები და ოსები არ სარგებლობენ ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის და თავისუფალი ვაჭრობის შესაძლებლობებით. მსგავსი შემთხვევები სხვაგვარად გამოიყენეს მოლდოვის სეპარატისტულმა რეჟიმმა და ასევე, ჩრდილოეთ კვიპროსის არაღიარებულმა რესპუბლიკამ. საქართველოში არსებული დე-ფაქტო რეჟიმები ოკუპირებულ ტერიტორიებზე თავადაც აშკარად უფრო ნაკლებ მოქნილობას იჩენენ სტატუსთან დაკავშირებულ საკითხებში, ტრანსდენესტრიის და ჩრდილოეთ კვიპროსისგან განსხვავებით.<sup>19</sup> შესაძლოა, ეს შეთავაზებები მიუღებელია სწორედ იმიტომ, რომ დაგვიანებულია და რომ არა 2008 წლის ომის გამოცდილება, კონფლიქტის ტრანსფორმაციის ისტორია სულ სხვაგვარად შეიძლებოდა განვითარებულიყო. მეორე მხრივ, ქართული მხარის მოქნილობასაც მოლაპარაკებების პროცესში 2008 წელს განსაზღვრული სამართლებრივი და პოლიტიკური მიდგომები აბრკოლებს და ახალი გარდამტეხი მოვლენების მოლოდინში ამყოფებს.

---

<sup>19</sup> Tomas de Vaal. p. 20, 30.