

ქ ე თ ე ვ ა ნ ა ს ო ბ ა ქ ე

საქართველოს კანონი მოქუპირებული
ტერიტორიების შესახებ

საერთაშორისო სამართლებრივი მიმოხილვა

ნაშრომი შეიქმნა პროექტის „ქართულ-რუსული დიალოგი მშვიდობისა და თანამშრომლობისთვის“ ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია თბილისში დიდი ბრიტანეთის საელჩოს კონფლიქტის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების ფონდის მიერ. აღნიშნული დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მხოლოდ „კავკასიურ სახლის“ და არ უნდა იქნეს მიჩნეული თბილისში დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს საელჩოს პოზიციად.

ავტორი
რედაქტორი
პროექტის ხელმძღვანელი

ქეთევან ახოვაძე
მარიამ ბაჩჩილაძე
გიორგი კანაშვილი

„კავკასიური სახლი“ არის კულტურულ-საგანმანათლებლო ორგანიზაცია, რომლის მიზანია საქართველოსა და კავკასიის რეგიონის მშვიდობიანი განვითარებისთვის იდეოლოგიური და ინტელექტუალური ბაზისის შექმნა. „კავკასიური სახლი“ დიდი ხანია მუშაობს რეგიონული განვითარებისა და საქართველოსა თუ კავკასიაში ეთნიკური კონფლიქტების მშვიდობიანი ტრანსფორმაციის თემებზე. ამ მიმართულებით უკვე განხორციელდა რამდენიმე პროექტი, რომელიც მოიცავდა ქართველი და უცხოელი ახალგაზრდა ანალიტიკოსების ერთობლივ კვლევებს, საინფორმაციო ვიზიტებს საქართველოსა და რეგიონის ქვეყნებში, სამუშაო შეხვედრებს სამთავრობო თუ საექსპერტო საზოგადოების წევრებთან და სხვა... ამავე პროექტების ფარგლებში, ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში, გამოიცა ათზე მეტი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელთა თემატიკა ეხება საქართველოს კონფლიქტურ რეგიონებს, ქართულ-რუსულ ურთიერთობებს, ჩრდილოეთ კავკასიას, რუსულ-უკრაინულ კონფლიქტს და სხვა...

წინამდებარე ნაშრომი მომზადდა 2017 წელს. იგი შეეხება საქართველოში 2008 წელს მიღებულ კანონს „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“. ნაშრომში გაანალიზებულია კანონის რეგულირების სხვადასხვა სფერო საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობაში. ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილია კანონის ის ძირითადი ხარვეზები, რაც ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლით დადგენილ ნორმებს, ასევე ნაჩვენებია საერთაშორისო პრაქტიკები, რომლებიც არეგულირებენ ეთნიკური კონფლიქტებისა თუ ოკუპაციის შემთხვევაში მოქმედ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეჟიმებს.

შინაარსი

| | |
|--|----|
| შესავალი..... | 5 |
| ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვა..... | 7 |
| კანონის დანაწესისა და კანონში შესული ცვლილებების შესახებ; პარალელები საერთაშორისო პრაქტიკასთან..... | 7 |
| ოკუპირებული ტერიტორიების მქონე ქვეყანათა პრაქტიკა..... | 9 |
| გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა..... | 11 |
| კანონის დანაწესისა და კანონში შესული ცვლილებების შესახებ..... | 11 |
| უძრავი ქონების განკარგვის შეზღუდვა | 14 |
| ადამიანის უფლებების დაცვა | 15 |
| ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაცემული დოკუმენტების არალიარება..... | 16 |
| დასკვნა | 18 |

შესავალი

საქართველოს ხელისუფლებამ კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ მიიღო (2008 წლის 23 ოქტომბერს), როდესაც საქართველოს ხელისუფლების და მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაციის შეფასებით,¹ რუსეთის ფედერაციამ საქართველოს ტერიტორიების – აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის ოკუპაცია მოახდინა. კანონი მიზნად ისახავს, სამართლებრივად დაუპირისპირდეს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში მოქმედ ოკუპაციურ რეჟიმს. კანონი ზღუდავს საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე წარმოებულ ეკონომიკურ საქმიანობას, თავისუფალ მიმოსვლას, არ აღიარებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქმედი უწყებების მიერ გაცემულ სამართლებრივ დოკუმენტებს (მაგალითად: დაბადების მონიშვნა, გარდაცვალების მონიშვნა და სხვა). კანონის შემოქმედნი ამ გზით ცდილობდნენ დაპირისპირებოდნენ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული დე ფაქტო სიტუაციის ლეგიტიმაციას. კანონი მიღებიდან მალევე გახდა განხილვის საგანი. გამოიკვეთა პრობლემური საკითხები, რომლებიც შესაძლოა, ენინააღმდეგებოდეს საერთაშორისო სამართალს, ხელს უშლიდეს ადამიანის უფლებების დაცვას და არ უწყობდეს ხელს კონფლიქტის მოგვარების პროცესს.

საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა რამდენჯერმე შეიტანა ცვლილებები აღნიშნულ კანონში, რასაც წინ, ძირითადად, ვენეციის კომი-

სიის დასკვნები უძღოდა.² მიუხედავად ამისა, კვლავ დღის წესრიგში დადგა კანონში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობა, რაც უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე თავისუფალ გადაადგილებას ეხება. დღეს ასეთი ქმედება საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით სისხლის სამართლის წესით ისჯება. საუბარი იყო ამ მუხლის შერბილებაზე იმდაგვარად, რომ ის ადმინისტრაციული წესით დასჯადი გახდეს.³

ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის შეზღუდვის გარდა, ასევე პრობლემურია ეკონომიკური საქმიანობის აკრძალვა აღნიშნულ ტერიტორიებზე. კანონის დღევანდელი რეგულაცია იმდენად ფართოა, რომ შესაძლოა, შეზღუდვაში მოექცეს ყველა ტიპის ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც ამ ტერიტორიებზე საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით ხორციელდება. გარდა ამისა, პრაქტიკული გამოცდილება ცხადყოფს, რომ კანონს სამართლებრივ ეფექტთან ერთად უმეტესად გააჩნია პოლიტიკური დანიშნულება, რაც უნდა განიხილებოდეს აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონების მიმართ მოქმედი საერთო მიდგომების კონტექსტში.

ოკუპაცია საერთაშორისო სამართლის ტერმინია და არის თუ არა ტერიტორია ოკუპირებული, საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად განისაზღვრება. 1907 წლის ჰააგის მე-4 კონვენციის მიხედვით, ტერიტორია განიხილება ოკუპირებულად, როდესაც ის მოწინააღმდეგე ძალის ხელისუფლების ქვეშ მოექცევა (მუხლი 42.2) და ამ მომენტიდან, ოკუპანტ სახელმწიფოს რიგი

¹ ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია (PACE Resolution 1633 (2008) „The consequences of the war between Georgia and Russia“), ხელმისაწვდომია: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17681&lang=en> [11.12.2017];

„იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაცვა საქართველოში“ (Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis), UNHCR, ივლისი 2009, ხელმისაწვდომია: <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf> [29.01.17]; „ოკუპაციის კანონი და ეფექტური კონტროლი“ (Law on Occupation and Effective Control), Human Rights Watch, ხელმისაწვდომია: <https://www.hrw.org/news/2008/08/26/law-occupation-and-effective-control> [29.01.17]; „ადამიანის უფლებები სამხრეთ ოსეთის კონფლიქტით დაზარალებულ ტერიტორიებზე“ (Human rights in areas affected by the South Ossetia conflict), თომას ჰამერბერგი, სექტემბერი 2008, ხელმისაწვდომია: <http://reliefweb.int/report/georgia/human-rights-areas-affected-south-ossetia-conflict> [29.01.17].

² „მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონზე“, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 17 მარტი 2009, მოსაზრება no. 516/2009; „შუალედური მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის ცვლილებებისა და დამატებების პროექტზე“, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 13 ოქტომბერი 2009 მოსაზრება no. 552/2009; „საბოლოო მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის ცვლილებების პროექტზე“ ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 14 დეკემბერი 2009, მოსაზრება no. 552/2009; მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის 2013 წლის ცვლილებების პროექტზე, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 9 დეკემბერი 2013, მოსაზრება no. 744/2013.

³ საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომა, 28.11.2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/tavdacvisa-da-ushishroebis-komitetis-sxdoma28112016.page> [29.01.17].

ვალდებულებები უჩნდება ოკუპირებული ტერიტორიის მიმართ, მათ შორის, დაიცვას წესრიგი, პატივი სცეს ქვეყანაში მოქმედ კანონებს და ა.შ. (ჰააგის მე-4 კონვენციის 43-ე მუხლი, ჟენევის მე-4 კონვენციის 47-ე მუხლი). რუსეთის ფედერაცია და ამ ტერიტორიების დე ფაქტო ხელისუფლებები, ასევე რამდენიმე ქვეყანა (ვენესუელა, ნიკარაგუა, ნაურუ) აღიარებს აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობას და, შესაბამისად, არ ცნობს ამ ტერიტორიების ოკუპაციას. საქართველო, ასევე რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციები აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონს რუსეთის ფედერაციის მიერ ოკუპირებულად მიიჩნევენ. საერთაშორისო არასამთავრობო, ისევე როგორც სამთავრობო ორგანიზაციების მიხედვით, რუსეთს ეკისრება საერთაშორისო ჰუმანიტარული და ადამიანის უფლებათა სამართლით განსაზღვრული ვალდებულებები, როგორც აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონში ეფექტური კონტროლის განმახორციელებელ ქვეყანას.⁴

დე ფაქტო ტერიტორიების რეგულირება საერთაშორისო სამართალში პირდაპირ არ გვხ-

ვდება და ეს საერთაშორისო სამართლის ჯერ კიდევ ჩამოუყალიბებელ სფეროს მიეკუთვნება. ამ კანონის საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობის დასადგენად შეგვიძლია, მოვიხმოთ სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკა. ეს მოგვცემს შესაძლებლობას, ფართოდ შევხედოთ ამ კანონს და უფრო ობიექტურად შევაფასოთ იგი.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია: **კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ გაანალიზდეს საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობაში, რათა გამოვლინდეს ხარვეზები და საერთაშორისო დონეზე არსებული ის პრაქტიკები, რომლებიც არეგულირებენ ეთნიკური კონფლიქტებისა თუ ოკუპაციის შემთხვევაში მოქმედ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეჟიმებს.** ტექსტში განხილული იქნება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მიხედვით ეკონომიკური საქმიანობის, გადაადგილების თავისუფლების, უძრავი ქონების განკარგვის, სამართლებრივი დოკუმენტებისა და ადამიანის უფლებების დაცვის რეგულირების საკითხები.

⁴ Human Rights Watch-ის შეფასებით, აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი დღეს რუსეთის ფედერაციის მიერ არის ოკუპირებული, რადგან რუსეთი იქ საქართველოს თანხმობის გარეშე ეფექტურ კონტროლს ახორციელებს, იხ. <https://www.hrw.org/news/2008/08/26/law-occupation-and-effective-control> [11.12.2017]; იხილეთ ასევე ტალიავინის ანგარიში, ხელმისაწვდომია ქართულად: <http://smr.gov.ge/FileList.aspx?ID=8> [11.12.2017], ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუცია Resolution 1633 (2008) ხელმისაწვდომია: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17681&lang=en> [11.12.2017].

ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვა

კანონის დანაწესისა და კანონში შესული ცვლილებების შესახებ; პარალელური საერთაშორისო პრაქტიკასთან

საქართველოს ხელისუფლებამ ამ კანონის მეშვეობით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალა ისეთი ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც საჭიროებს ლიცენზიას, ნებართვას ან შეთანხმებას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თუ ასეთი ლიცენზია, ნებართვა ან შეთანხმება პირს არ მიუღია საქართველოს ხელისუფლებისაგან. ასევე იკრძალება სამხედრო და ორმაგი დანიშნულების პროდუქციის შეტანა/გამოტანა, საერთაშორისო საჰაერო და საზღვაო მიმოსვლა, სარკინიგზო მიმოსვლა და საერთაშორისო სატრანსპორტო გადაზიდვა, სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობა, ფულადი გადარიცხვების ორგანიზება და ამ ყველა ჩამოთვლილი საქმიანობის დაფინანსება ან სხვა ფორმით ხელშეწყობა (მუხლი 6.1). შესაბამისად, კანონი კრძალავს არა მხოლოდ საერთაშორისო აქტორების მოქმედებას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, არამედ ოკუპირებულ ტერიტორიების მცხოვრებთა მიერ კონკრეტული ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებასაც. მუხლის ფორმულირება იმდენად ფართოა, რომ შეიძლება მოიცვას ნებისმიერი ეკონომიკური აქტივობა, ისეთიც კი, რომელიც ადგილობრივი მოსახლეობის გადარჩენისათვის არის აუცილებელი, მათ შორის, საკვები პროდუქტის იმპორტი და რეალიზაცია, სამედიცინო და საგანმანათლებლო დაწესებულებების ფუნქციონირება და ა.შ.⁵

მიუხედავად იმისა, რომ კანონში შესული ცვლილებების შემდეგ, ეს აკრძალვა აღარ ვრცელდება იმ პირებზე, რომლებიც გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას ახორციელებენ

და წინასწარ ან მოგვიანებით აცნობებენ ამის შესახებ საქართველოს ხელისუფლებას, ვენეციის კომისიის შეფასებით, მუხლი მაინც ძალიან ფართოდ არის ჩამოყალიბებული და ტოვებს სივრცეს სუბიექტური მიდგომისათვის.⁶

კანონი ითვალისწინებს საქართველოს ხელისუფლების მიერ სპეციალურ თანხმობას, რომელიც მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში გაიცემა, თუ ეს ეკონომიკური საქმიანობა შეესაბამება საქართველოს სახელმწიფოს ინტერესებს. შესაბამისად, იმ კომპანიებს, რომლებსაც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეკონომიკური საქმიანობა სურთ, აქვთ საშუალება მიმართონ საქართველოს ხელისუფლებას და მიიღონ სპეციალური თანხმობა, თუ ეს საქმიანობა, საქართველოს ხელისუფლების შეხედულებით, ემსახურება სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს.⁷

მიუხედავად კანონის მკაცრი დანაწესისა, ის ფაქტობრივად არ აღსრულდება და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეკონომიკური საქმიანობა, ბუნებრივია, მაინც ხორციელდება. ამასთან, ეს არა მხოლოდ რუსეთის ფედერაციის კომპანიებს ეხებათ, არამედ კომპანიებს ისეთი ქვეყნებიდან, რომლებიც არ აღიარებენ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობას. აფხაზეთში ოპერირებენ კომპანიები თურქეთიდან, ასევე ევროპის და აზიის სხვა ქვეყნებიდან.⁸ საქართველოს კი არ აქვს ბერკეტი, რომ ეფექტურად აღასრულოს კანონი და სისხლის სამართლის პა-

⁵ იხ. ასევე „მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონზე“, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 17 მარტი 2009, მოსაზრება no. 516/2009.

⁶ მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის 2013 წლის ცვლილებების პროექტზე, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 9 დეკემბერი 2013, მოსაზრება no. 744/2013.

⁷ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონი, მუხლი 6(2).

⁸ „არღვევენ საქართველოს მეგობრები თბილისის ‘კანონს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ?’“ (Are Georgia's Friends Violating Tbilisi's 'Law on Occupied Territories?') 2015 წლის 16 სექტემბერი, ვასილ რუხაძე, Eurasia Daily Monitor Volume: 12 Issue: 166, <https://jamestown.org/program/are-georgias-friends-violating-tbilisis-law-on-occupied-territories/> [21.01.2017]; „რომელი ქვეყნების ბიზნესაქტიურობაა მოსალოდნელი ოკუპირებულ აფხაზეთში?“ [fmabkhazia.com](http://www.fmabkhazia.com) <http://www.fmabkhazia.com/news/51%ADokupacia/9085%ADromeli%ADkhveqnebis%ADbiznes%ADakhtirobaa%ADmosalodneli%ADokupirebul%ADaphxazethshi.html> [21.01.2017].

სუხისგებაში მისცეს დამრღვევი პირები. ამას მოწმობს ისიც, რომ კანონის ამოქმედებიდან 2016 წლამდე სამართალდარღვევის მხოლოდ 3 ფაქტია გამოვლენილი.⁹

მსოფლიოში არაერთგვაროვანი პრაქტიკაა ოკუპირებულ ტერიტორიებთან ეკონომიკური საქმიანობის კუთხით. იმის გათვალისწინებით, რომ საერთაშორისო სამართალი არაფერს ამბობს ამ საკითხზე, ქვეყნების პრაქტიკა კი განსხვავებულია, შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო სამართლით დაშვებულია ეკონომიკური ურთიერთობების დაჭერა ოკუპირებულ ტერიტორიებთან და შეზღუდვების დაწესება ან ბოიკოტი უფრო დიპლომატიის ხერხებია, ვიდრე საერთაშორისო სამართლის აღსრულება.¹⁰

საერთაშორისო სამართალში ამ მხრივ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს გაეროს საერთაშორისო მართლმსაჯულების სასამართლოს 1971 წლის სარეკომენდაციო დასკვნა სამხრეთ აფრიკის ნამიბიის ტერიტორიაზე განგრძობადი ყოფნის სამართლებრივი შედეგების შესახებ სხვა ქვეყნებისათვის. მას შემდეგ, რაც გაუქმდა სამანდატო ტერიტორიები, საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან ძალიან მკაცრად შეფასდა სამხრეთ აფრიკის მიერ ნამიბიის ტერიტორიის დატოვებაზე უარის თქმა, რომელსაც ის 1915 წლიდან აკონტროლებდა. გაეროს უშიშროების საბჭომ 276-ე (1970) რეზოლუციაში¹¹ და გაეროს საერთაშორისო მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის 1971 წლის სარეკომენდაციო დასკვნაში¹² აღნიშნა, რომ ქვეყნებს თავი უნდა შეეკავებინათ ნებისმიერი ქმედებისაგან, მათ შორის ეკონომიკური საქმიანობისაგან, რომელიც მხარს დაუჭერდა სამხრეთ აფრიკის ყოფნას ნა-

მიბიის ტერიტორიაზე და ამ ფაქტის ლეგალურობის აღიარებას. არაღიარების ვალდებულება სასამართლომ ამ გადაწყვეტილებაში განმარტა, როგორც ქვეყნების ვალდებულება თავი შეეკავებინათ ნებისმიერი სახის ეკონომიკური კავშირისაგან სამხრეთ აფრიკასთან, რომელიც შეეხებოდა ნამიბიას და განამტკიცებდა ამ ტერიტორიაზე მის კონტროლს.

თუმცა, მსგავსი მიდგომა საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან აღარ განმეორებულა. ისრაელის მიერ პალესტინის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე განხორციელებული ქმედებების შეფასება ევროკავშირის ქვეყნებისაგან ასევე მკაცრია. მიუხედავად ამისა, ისინი არ კრძალავენ პალესტინის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ბიზნესის კეთებას (თუმცა კი აფრთხილებენ საკუთარ კომპანიებს, რომ თავი შეიკავონ ამგვარი ქმედებისგან).¹³ ამასთან, საფრანგეთისა და ბრიტანეთის სასამართლოებმა არ ჩათვალეს, რომ პალესტინის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე პროდუქტის წარმოება არღვევს საერთაშორისო ჰუმანიტარულ სამართალს, თუნდაც ის ოკუპანტი სახელმწიფოს (ისრაელის) სახელით იყიდებოდეს.¹⁴

ის ფაქტი, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეკონომიკური საქმიანობის მიმართ ლიბერალური მიდგომა დღეს ნორმად აღიქმება, დასტურდება იმიტაც, რომ ბევრი კომპანია მთელი მსოფლიოდან ოპერირებს ჩრდილოეთ კვიპროსშიც. ევროკავშირი ღიად ეხმარება ჩრდილოეთ კვიპროსს ბიზნესის განვითარებაში,¹⁵ აშშ კი რჩევებს აძლევს ამერიკულ კომპანიებს, თუ როგორ უნდა აკეთონ ბიზნესი ჩრდილოეთ კვიპროსში.¹⁶ რა თქმა უნდა, არც ევროკავშირი და არც აშშ არ აღიარებენ ჩრდილოეთ კვიპროსის დამოუკიდებლობას, თუმ-

⁹ „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ კანონის დარღვევაზე გამოძიების დაწყების სტატისტიკა თითქმის ყოველწლიურად მცირდება, „თაიმერი“ 1.04.2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.timer.ge/okupirebuli-teritoriebis-shesakheb-kanonis-darghvevaze-gamodziebis-datskhebis-statistika-thithqmis-khoveltslurad-mcirdeba/> [21.02.17]

¹⁰ „ეკონომიკური გარიგებები ოკუპირებულ ტერიტორიებთან“ (Economic Dealings with Occupied Territories), ეუგენი კონტროვიჩი, *Columbia Journal of Transnational Law* გვ. [53:584] გვ.587 ხელმისაწვდომია: http://jtl.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/4/2015/06/Kontorovich-Article_53-CJTL_584.pdf [11.12.2017].

¹¹ გაეროს უშიშროების საბჭოს N276 (1970) რეზოლუცია, პარ. 5.

¹² საერთაშორისო სასამართლოს სარეკომენდაციო დასკვნა ნამიბიაზე პარ.124.

¹³ „ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ბიზნეს მრჩევლები ისრაელის დასახლებებზე“ (EU member state business advisories on Israeli settlements), European Council on Foreign Relations, ხელმისაწვდომია: http://www.ecfr.eu/article/eu_member_state_business_advisories_on_israel_settlements [11.12.2017].

¹⁴ კონტროვიჩი, გვ.631-634.

¹⁵ „ბროშურა – უფრო ახლოს ევროკავშირთან: ევროკავშირის მხარდაჭერა თურქული კვიპროსის თემს“ (Brochure – Closer to the European Union: EU assistance to the Turkish Cypriot community) ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/assistance_to_tcc_brochure_october2013_en.pdf [11.12.2017]

¹⁶ „ბიზნესის კეთება კვიპროსში: 2014 წლის ქვეყნის კომერციული გზამკვლევი აშშ-ს კომპანიებისათვის“ (Doing Business in Cyprus: 2014 Country Commercial Guide for U.S. Companies) შეერთებული შტატებისა და საგარეო კომერციული სამსახური და შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტი, ხელმისაწვდომია: http://files.export.gov/x_2755011.pdf [11.12.2017].

ცა ეს არ უშლის ხელს ამ ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნების ეკონომიკურ აქტივობას.

განსაკუთრებული შემთხვევაა ყირიმი, რომლის ანექსიაც რუსეთის ფედერაციამ მოახდინა. 2014 წელს ევროკავშირმა სანქციების მორიგი ტალღით აკრძალა ევროპული კომპანიებისათვის ყირიმში ინვესტირება, უძრავი ქონების შეძენა, ყირიმული კომპანიების დაფინანსება, ასევე ტურ-

ისტული სააგენტოების მიერ ტურისტული მომსახურების შეთავაზება ყირიმში და ასე შემდეგ.¹⁷ თუმცა, ეს სანქციები მხოლოდ ყირიმს ეხება, და ისინი არ გავრცელებულა სხვა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე (მათ შორის, არც აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთზე, ჩრდილოეთ კვიპროსზე), რაც ართულებს ამ მიდგომის, როგორც მოქმედ საერთაშორისო სამართლებრივ პრაქტიკად მიჩნევას.¹⁸

ოკუპირებული ტერიტორიების მქონე ქვეყანათა პრაქტიკა

საინტერესოა ამ კუთხით იმ ქვეყნების პრაქტიკაც, რომელთა ტერიტორიის ნაწილიც ოკუპირებულია. მაგალითებიდან ჩანს, რომ გარკვეული შეთანხმებების და თანამშრომლობის შედეგად, არაკონტროლირებად რეგიონსა და „ცენტრს“ შორის თითქმის ყველგან გვხვდება რაღაც სახის ეკონომიკური კავშირები, რისთვისაც ორივე მხარე კომპრომისზე მიდის და ორივე მხარე სარგებელს იღებს. ამასთან, თანამშრომლობა ხელს უწყობს კავშირების დამყარებას კონფლიქტის მხარეებს შორის, რაც ასევე დადებითად მოქმედებს კონფლიქტის ტრანსფორმაციის პროცესს.

კოსოვოში ეკონომიკურ საქმიანობას ხელს არ უშლის სერბეთი და ამ საკითხზე მხარეებს შორის შეთანხმებაა მიღწეული. სერბეთი 2006 წლიდან აღიარებდა კოსოვოს, როგორც განცალკევებულ საბაჟო ტერიტორიას და ის 2008 წლამდე საბაჟოზე პროდუქტს ატარებდა UNMIK (გაეროს დროებითი ადმინისტრაციის მისია კოსოვოში) ბეჭდით, თუმცა CEFTA-ზე (ცენტრალური ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება) ხელმოწერის შემდეგ, კოსოვომ მიიღო უფლება საბაჟო ბეჭედზე ჰქონოდა წარწერა „კოსოვოს საბაჟო“.

სერბეთმა და ბოსნიამ ამის გამო შეწყვიტეს კოსოვოს პროდუქტის მიღება და უარი თქვეს ამ პროდუქტის თავიანთ ტერიტორიაზე გატარებაზეც კი.¹⁹ ამაზე კოსოვომ საპასუხო ბლოკადა დაანერგა. საბოლოოდ, 2012 წელს ევროკავშირის ეგიდით ბრიუსელში გამართულ მოლაპარაკებებზე მიღწეული ე.წ. „ვარსკვლავის შეთანხმების“²⁰ შედეგად, სერბეთი დათანხმდა კოსოვოს საბაჟო ბეჭდით გატარებული პროდუქტების მიღებაზე. ეს შეთანხმება ასევე ასახულია პირველ შეთანხმებაში ბელგრადსა და პრიშტინას შორის ურთიერთობების ნორმალიზების პრინციპებზე,²¹ რომლის მიხედვითაც მხარეები ხელს შეუწყობენ პროდუქტების თავისუფალ გადაადგილებას CEFTA-ს რეგულაციების შესაბამისად და ბეჭედი „კოსოვოს საბაჟო“ აღიარებული და მიღებული იქნება. შეთანხმების ამ პუნქტის შესრულება ასახულია შეთანხმების შესრულების ანგარიშებშიც.²²

კიდევ ერთი საინტერესო შემთხვევაა კვიპროსი. სამხრეთ კვიპროსის ჩრდილოეთ კვიპროსის მიმართ პოლიტიკაზე ასევე დიდი გავლენა მოახდინა ევროკავშირში განეწინააღმდეგებამ. ევროპული საბჭოს 2004 წლის რეგულაციით, რომელიც „მწვანე ხაზის რეგულაციად“ მოიხსენიება, დაწეს-

¹⁷ „ყირიმი და სევასტოპოლი: ევროკავშირის შემდგომი სანქციები დამტკიცებულია“ (Crimea and Sevastopol: Further EU sanctions approved) პრეს რელიზი, ევროკავშირის საბჭო, 18.12.2014, ხელმისაწვდომია: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/146392.pdf [11.12.2017].

¹⁸ კონტროლიზი, გვ.629.,

¹⁹ „კოსოვო CEFTA-ში: შიგნით თუ გარეთ?“ (Kosovo in CEFTA: In or Out?) 03.2011, GAP, ხელმისაწვდომია: http://www.institutigap.org/documents/72590_CEFTAEng.pdf [11.12.2017].

²⁰ „შეთანხმება კოსოვოს რეგიონული წარმომადგენლობაზე“ (Agreement on regional representation of Kosovo), 2014, ხელმისაწვდომია: http://www.b92.net/eng/insight/pressroom.php?yyyy=2012&mm=02&nav_id=78973 [11.12.2017].

²¹ „მოლაპარაკების პროცესი პრიშტინასთან“ (Negotiation process with Pristina) სერბეთის რესპუბლიკის მთავრობა, კოსოვოსა და მეტოპიას ოფისი, ხელმისაწვდომია: <http://www.kim.gov.rs/eng/pregovaracki-proces.php> [11.12.2017]; „საბაჟო ბეჭედი“ (Customs stamp) იქვე, ხელმისაწვდომია: <http://www.kim.gov.rs/eng/p09.php> [11.12.2017].

²² „ბელგრადსა და პრიშტინას შორის დიალოგის პროგრესის ანგარიში“ (Progress Report on the Dialogue between Belgrade and Pristina), ოქტომბერი 2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.kim.gov.rs/doc/2.1%20Izvestaj%20april-oktobar%202016%2018102016%20eng.pdf> [11.12.2017].

და ჩრდილოეთ კვიპროსში წარმოებულ პროდუქტზე სპეციალური რეჟიმი.²³ კერძოდ, პროდუქტი, რომელიც მოპოვებულ იქნა ჩრდილოეთ კვიპროსში, ან არსებითად დამუშავდა ჩრდილოეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე (გარდა ცხოველებისა და ცხოველური პროდუქტებისა), შესაძლოა გადატანილ იქნეს სამხრეთ კვიპროსში გადასახადის გადახდის გარეშე, თუმცა, კონტროლის მიზნით, უნდა მოხდეს გამყოფ ხაზზე მისი რეგისტრაცია. პროდუქტის გადატანა დაშვებულია მხოლოდ დირექტივით განსაზღვრულ პუნქტებში.²⁴ ამ პროდუქტზე პასუხისმგებლობას იღებს ჩრდილოეთ კვიპროსის სავაჭრო პალატა. ჩრდილოეთ კვიპროსში ნაწარმოებ პროდუქტს, რომელიც სამხრეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე უნდა გადავიდეს, თან უნდა ახლდეს ჩრდილოეთ კვიპროსის სავაჭრო პალატის მიერ გაცემული დოკუმენტი. შესაბამისად, ამ რეგულაციის მიხედვით, ჩრდილოეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე ეკონომიკური საქმიანობა არათუ დაშვებულია, არამედ განიხილება, როგორც ევროკავშირის ტერიტორიაზე ნაწარმოებ პროდუქციად და თავისუფლდება იმპორტის ბაჟისაგან.

ევროკავშირმა გავლენა მოახდინა სავაჭრო ურთიერთობებზე დნესტრისპირეთთანაც. 2016 წელს მოლდოვასა და ევროკავშირს შორის ამოქმედდა ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო

შეთანხმება, რომელიც ვრცელდება დნესტრისპირეთზეც. 2016 წლამდე დნესტრისპირეთი სარგებლობდა თავისუფალი ვაჭრობის ელემენტებით ევროკავშირთან, რაც ამ შეთანხმების შემდეგ აღარ იყო შესაძლებელი. აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთისაგან განსხვავებით, დნესტრისპირეთის დე ფაქტო ხელისუფლებამ, გამოთქვა სურვილი, ჩაატაროს საჭირო რეფორმები შემდეგი 2 წლის განმავლობაში, რათა შეძლოს ამ შეთანხმებით სარგებლობა.

ზემოთ ჩამოთვლილი მაგალითებიდან უმეტესობაში ევროკავშირი საკმაოდ დიდ როლს თამაშობს ეკონომიკური თანამშრომლობის განვითარების პროცესში. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელი აქვს მონერილი საქართველოსაც, რაც მნიშვნელოვანია ეფექტურად იქნას გამოყენებული კონფლიქტის მოგვარებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ კონტექსტი განსხვავებულია, ვინაიდან აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთისათვის რუსეთის ბაზარია ხელმისაწვდომი და ისე სასიცოცხლოდ არ საჭიროებენ ევროკავშირის ბაზარს, ევროკავშირს ძალიან ბევრი სარგებლის მოტანა შეეძლება ამ რეგიონებისათვის, რაშიც საქართველოს მხრიდან წამოსული ინიციატივები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იქნება.

²³ ევროკავშირის საბჭოს რეგულაცია (EC) No 866/2004, 29 აპრილი 2004, ხელმისაწვდომია: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN) [11.12.2017].

²⁴ იგივე, მუხლი 4.

გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა

კანონის დანაწესისა და კანონში შესული ცვლილებების შესახებ

დღეს მოქმედი რეგულაციით, აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიებზე შესვლა აფხაზეთის შემთხვევაში მხოლოდ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მიმართულებიდან, ხოლო ცხინვალის რეგიონის შემთხვევაში – მხოლოდ გორის მუნიციპალიტეტის მიმართულებიდან არის ნებადართული (საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ, მუხლი 4). საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით ამ ტერიტორიებზე შესვლა აკრძალულია ასევე საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით (სსკ მუხლი 322¹). ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის წესის დარღვევა ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით – ვადით 2-დან 4 წლამდე, ხოლო დამამძიმებელ გარემოებებში ჩადენილი – თავისუფლების აღკვეთით ვადით 3-დან 5 წლამდე.

ამ ტერიტორიებზე შესვლა სრულად არ იზღუდება – ყველასთვის დაშვებულია საქართველოს კონტროლირებადი ტერიტორიიდან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოხვედრა, ხოლო საქართველოს მოქალაქეებისათვის და სტატუს-ნეიტრალური დოკუმენტის მქონე პირებისათვის, ნებისმიერი მიმართულებიდან ამ ტერიტორიებზე შესვლა ასევე ნებადართულია. გამონაკლისი არსებობს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და მოქალაქეობის არმქონე პირებისათვის, რომლებიც თავშესაფარს სთხოვენ საქართველოს ხელისუფლებას „ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს კონვენციის შესაბამისად ან არიან ტრეფიკინგის მსხვერპლნი, ასევე იმ პირებზე, რომლებიც გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას ახორციელებენ ამ ტერიტორიებზე. მათზე ვრცელდება ვალდებულება, დაუყოვნებლივ შეატყობინონ საქართველოს ხელისუფლებას ამ ტერიტორიებზე შესვლისა და გასვლის დრო. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, პირზე გაიცემა

სპეციალური ნებართვა თუ აკრძალული მიმართულებიდან ამ ტერიტორიებზე შესვლა შეესაბამება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესს ან კანონში ჩამოთვლილ სხვა მიზნებს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირებს, რომელთაც საქართველო საკუთარ მოქალაქეებად განიხილავს,²⁵ უმეტესად რუსული პასპორტები აქვთ, რის გამოც შესაძლოა, მათაც შეექმნათ პრობლემა საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისას.

კანონის ამოქმედებიდან – დღემდე შინაგან საქმეთა სამინისტრო ყოველწლიურად დარღვევის რამდენიმე ათეულ შემთხვევას გამოავლენს. კანონის ამოქმედებისთანავე ეს სტატისტიკა საკმაოდ მაღალი იყო (2009 წელს 88 ასეთი შემთხვევა დაფიქსირდა), ხოლო წლების განმავლობაში სტატისტიკამ იკლო და, მაგალითად, 2015 წელს შსს-მ კანონის მხოლოდ 17 დარღვევა დააფიქსირა.²⁶ ეს ტენდენცია სავარაუდოა, რომ ხელისუფლების ცვლილებას და ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მიმართებით პოლიტიკის შერბილებას უკავშირდებოდეს.

ჯერ 2013 წელს, ხოლო შემდეგ 2016 წლის ნოემბერში საქართველოს პარლამენტში განიხილებოდა კანონპროექტი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის შეცვლისათვის. კერძოდ, შემოთავაზებული კანონპროექტით, კანონის დარღვევის პირველ შემთხვევა იქნებოდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და პირს დაეკისრებოდა ჯარიმა, ხოლო დარღვევის მეორე შემთხვევაში გათვალისწინებული იქნებოდა სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, რომელიც დაისჯებოდა ჯარიმით, ხოლო დამამძიმებელ გარემოებებში ჩადენილი – ჯარიმით, ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით 1 წლამდე.²⁷

საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, სუვერენულ სახელმწიფოებს შეუძლიათ გააკონტრო-

²⁵ საქართველოს მთავრობის სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ „ჩართულობა თანამშრომლობის გზით“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 27 იანვრის №107 განკარგულება, ხელმისაწვდომია: http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=224 [11.12.2017].

²⁶ „საქართველო ოკუპირებული ტერიტორიებისადმი მიდგომას ცვლის“, 19.12.2016, ჯემნიუსი, ხელმისაწვდომია: <http://jam-news.net/?p=4108&lang=ka> [11.12.2017].

²⁷ კანონპროექტი: „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს პარლამენტი, ხელმისაწვდომია: <http://info.parliament.ge/#law-drafting/11781> [11.12.2017]

ლონ თავიანთი საზღვრები და დაარეგულირონ მიმოსვლა.²⁸ შესაბამისად, საქართველოს აქვს უფლება, განსაზღვროს წესები და პირობები უცხოელებისათვის სახელმწიფოს ტერიტორიაზე შემოსვლისათვის, თუ ეს, რა თქმა უნდა, არ ეწინააღმდეგება მის მიერვე აღებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას (მაგალითად, გაეროს ლტოლვილთა კონვენცია). ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება შემოვიდეს საქართველოს ტერიტორიაზე.²⁹ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონი არ ეწინააღმდეგება ამ ორ პრინციპს და, შესაბამისად, არ არღვევს არც საერთაშორისო და არც შიდა სამართალს.

ამის დასტურია ისიც, რომ ვენეციის კომისიამ თავის პირველად დასკვნაში ისაუბრა არა რეგულირების შეუსაბამობაზე საერთაშორისო სამართალთან, არამედ ცალკეულ პრობლემებზე, რომლებიც შესაძლოა, წინააღმდეგობაში ყოფილიყო საქართველოს მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებთან. კომისიამ აქცენტი გააკეთა კანონის ძალიან ფართო აკრძალვაზე, რომელიც არ ითვალისწინებდა გადაუდებელ შემთხვევებს და რთულ მდგომარეობაში აყენებდა ჰუმანიტარული დახმარების განმარტებულ პირებს. ასევე არ იყო გათვალისწინებული საქართველოს მიერ გაეროს ლტოლვილთა კონვენციით აღებული ვალდებულება, არ დასაჯოს თავშესაფრის მაძიებელი ქვეყნის ტერიტორიაზე უკანონოდ შესვლისათვის. ვენეციის კომისიას ასევე კითხვები ჰქონდა სპეციალური ნებართვის გაცემის წესზე, რომელიც მიიჩნია, რომ იყო ბუნდოვანი და პროცედურა გაუმჭვირვალე.³⁰ ვენეციის კომისიის უმეტესი შენიშვნები გათვალისწინებული იყო კანონში მომდევნო ცვლილებებით, თუმცა არა ის რეკომენდაციები, რომლებიც ეხებოდა საგანგებო სიტუაციებისას გამონაკლისის დაშვებას და სპეციალური ნებართვის გაცემის

პროცედურის უფრო გამჭვირვალედ ჩამოყალიბებას.³¹

მიუხედავად ამისა, როდესაც საქართველომ 2013 წელს ცვლილების ინიცირება მოახდინა და გადაწყვიტა კრიმინალური სანქცია გაეუქმებინა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევისათვის, ეს ვენეციის კომისიამ მოიწონა, უფრო მეტიც, ურჩია, რომ ეს ქმედება სრულად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში გადმოტანილიყო, რაც მეტად წაახალისებდა ჩართულობას ამ ტერიტორიებზე.³² მიუხედავად იმისა, რომ ჩანანერი პირდაპირ არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართალს, სადაოა, თუ რამდენად გამართლებულია მისი არსებობა კონფლიქტის ტრანსფორმაციის მიზნებისათვის. ამ მიმართულებით საინტერესოა სხვა ქვეყნების პრაქტიკა.

კვიპროსის პოლიტიკაზე ადამიანების გადაადგილების კუთხით გავლენა მოახდინა ევროკავშირის დირექტივამ N866/2004, რომელიც აწესრიგებს ადამიანების გადაადგილებას გამყოფ ხაზზე. ევროკავშირის მოქალაქეები თავისუფლად გადაადგილდებიან ევროკავშირის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის ჩრდილოეთ კვიპროსშიც და არანაირ შეზღუდვას არ ექვემდებარებიან. დირექტივის მიხედვით, სხვა ქვეყნების მოქალაქეები შეიძლება შემოვიდნენ კვიპროსში, თუ მათ აქვთ ვალიდური ცხოვრების ნებართვა, სამგზავრო დოკუმენტი ან, საჭიროების შემთხვევაში, ვიზა და არ წარმოადგენენ საფრთხეს ქვეყნისთვის (მუხლი 2). ამასთან, დირექტივა ითვალისწინებს კვიპროსის რესპუბლიკის ვალდებულებას – გააკონტროლოს ყველა, ვინც გადაკვეთს გამყოფ ხაზს, რათა შეებრძოლოს უკანონო მიგრაციას.

მიუხედავად ამისა, კვიპროსი უკანონოდ აცხადებს ჩრდილოეთში მოქმედი პორტებითა და აეროპორტებით სარგებლობას. კვიპროსის კანონმდებლობის მიხედვით, გემის მეპატრონეს,

²⁸ „საერთაშორისო ურთიერთობების ტრანსფორმაცია: ცვლილებასა და უწყვეტობას შორის“ (Transformation of International Relations: Between Change and Continuity) International Political Science Review Vol. 22, No. 3, (ივლისი, 2001), გვ. 229-251, გვ.231.

²⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 22.4.

³⁰ „მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონზე“, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 17 მარტი 2009, მოსაზრება no. 516/2009.

³¹ „საბოლოო მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის ცვლილებების პროექტზე“ ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 14 დეკემბერი 2009, მოსაზრება no. 552/2009; პარა.9-12.

³² მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის 2013 წლის ცვლილებების პროექტზე, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 9 დეკემბერი 2013, მოსაზრება no. 744/2013.პარა. 13-16.

რომელიც ისარგებლებს უკანონო პორტით, შესაძლოა დაეკისროს თავისუფლების აღკვეთა ან სოლიდური ჯარიმა.³³ რაც შეეხება ჩრდ. კვიპროსის ტერიტორიაზე მდებარე ე.წ. „ერჩანის“ აეროპორტს, იგი არ არის აღიარებული საერთაშორისო სამოქალაქო ავიაციის ორგანიზაციის (ICAO) მიერ და კვიპროსის ხელისუფლების განცხადებით, მისი გამოყენებით ირღვევა საერთაშორისო სამართლის ნორმები.³⁴ მიუხედავად ამისა, აეროპორტი მოქმედებს და კვიპროსს რეალური ბერკეტი არ აქვს, რომ ეს აღკვეთოს.

ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალური მიდგომა ამ მხრივ მოლდოვას აქვს. იგი არ ზღუდავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეების გადაადგილებას დნესტრისპირეთს ტერიტორიაზე, რომელსაც მოლდოვის ცენტრალური ხელისუფლება არ აკონტროლებს. ერთადერთი, რაც უცხო ქვეყნის მოქალაქემ უნდა გააკეთოს, თუ ის დნესტრისპირეთის გავლით მოლდოვის ტერიტორიაზე შევა, არის რეგისტრაცია, წინააღმდეგ შემთხვევაში გათვალისწინებულია ჯარიმა (თუ ქვეყნის დატოვების შემთხვევაში არ ფიქსირდება ქვეყნის ტერიტორიაზე შემოსვლის რეგისტრაცია). დამატებით, იმისათვის, რომ უცხოელებს პრობლემა არ შეექმნათ რეგისტრაციაზე, მოლდოვის

ხელისუფლებამ 6 სარეგისტრაციო პუნქტი გახსნა დნესტრისპირეთის გამყოფი ხაზის გასწვრივ მოლდოვის კონტროლირებად ტერიტორიაზე.³⁵

კვიპროსისა და მოლდოვას ამგვარ მიდგომას არ გამოუწვევია უარყოფითი შედეგები და არ შეუსუსტებია ტერიტორიული მთლიანობის დაცვისკენ მიმართული პოლიტიკა. მეტიც, ეს კონფლიქტები ბევრად უფრო ახლოსაა მოგვარებასთან, ვიდრე საქართველოს კონფლიქტები. ხშირად არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე პირდაპირ შესვლა მხოლოდ პრაქტიკული მიზნებით ხდება, რადგან უფრო იაფი ჯდება და უფრო მოსახერხებელია ჩვეულებრივი მოქალაქეებისათვის. ხშირად ეს ადამიანები არიან ტურისტები, რომლებიც შემდეგ დიდი ალბათობით ქვეყნის ძირითად ნაწილში გადასვლასაც გეგმავენ. საქართველოს მკაცრი მიდგომით შესაძლოა, ქვეყანა კარგავდეს ტურისტებს, რაც ქვეყნის ეკონომიკისთვის წამგებიანია. ლიბერალური მიდგომა ასევე ხელს შეუწყობს ამ რეგიონების მეტ გახსნილობას სხვა ქვეყნებისათვის და მათი მოქალაქეებისათვის, რაც მკვეთრად შეამცირებს ოკუპირებული ტერიტორიების ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ მიჯაჭვულობას რუსეთის ფედერაციაზე.

³³ „კვიპროსის რესპუბლიკის მიერ დაწესებული შეზღუდვები ხომალდებზე, რომლებიც არალეგალურად ჩერდებიან პორტებში კვიპროსის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე“ (Restrictions imposed by the Republic of Cyprus on vessels calling illegally at ports in the occupied areas of Cyprus) ხელმისაწვდომია: http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/mfa13_en/mfa13_en?OpenDocument [31.01.2017].

³⁴ იქვე.

³⁵ „მოლდოვის წარმატების ისტორია, უვიზო რეჟიმი ევროკავშირთან ერთი წლის შემდეგ“ (Moldova's success story, The visa-free regime with the EU one year on), მაისი 2015, Stefan Batory Foundation, ხელმისაწვდომია: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Moldova%20success%20story%20-%20policy%20paper%20-%20SBF%20IWP.pdf> [31.01.2017].

უძრავი ქონების ბანკარბვის შეზღუდვა

კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ განსაზღვრავს, რომ საკუთრების უფლება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე დაცულია საქართველოს კანონმდებლობით და ბათილად აცხადებს უძრავ ქონებაზე საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევით დადებულ გარიგებებს, მათ შორის 1990 წლიდან დადებულ გარიგებებს.³⁶ თავდაპირველი რედაქციით მე-5 მუხლი ასევე კრძალავდა ანდერძით ქონების მიღებას, გარდა კანონით მემკვიდრეებისა, თუმცა 2010 წლის ცვლილებებით ეს შეზღუდვა ამოღებულ იქნა.

დღეს მოქმედი საქართველოს კანონმდებლობით, უძრავ ქონებაზე საკუთრების შექმნა ხდება წერილობით დადებული ხელშეკრულებით, და საკუთრების უფლების რეგისტრაციით საჯარო რეესტრში.³⁷ იმის გათვალისწინებით, რომ აფხაზეთში დადებული გარიგებების რეგისტრაცია, საქართველოს საჯარო რეესტრში არ ხდება, უძრავ ქონებაზე დადებული გარიგებების უმრავლესობა, სავარაუდოდ, ბათილად შეიძლება იქნას ცნობილი ამ კანონის შესაბამისად.

კანონის ეს მუხლი შესაბამისობაშია საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის ნორმებთან, რომელიც განსაზღვრავს, რომ აკრძალულია საკუთრების ჩამორთმევა ოკუპანტის მიერ და ოკუპანტმა ძალამ პატივი უნდა სცეს ქვეყნის კანონმდებლობას.³⁸ ამასთან, იძულებით გადაადგილებულ პირთა კონტექსტში, მნიშვნელოვანია, რომ დაბრუნების შემთხვევაში,

მოხდეს მათი ქონების რესტიტუცია. სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილებაზე ასევე ამბობს, რომ იძულებით გადაადგილებული პირების საკუთრება დაცული უნდა იყოს უკანონო დასაკუთრებისგან, გამოყენებისაგან და ოკუპაციისაგან.³⁹

მიუხედავად ამისა, კანონი ეხება არა მხოლოდ იძულებით გადაადგილებული პირების ქონების გასხვისებას, არამედ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მდებარე ნებისმიერ ქონებას. დადებული ქონებრივი გარიგების მრავალი წლის შემდეგ ბათილობა შესაძლოა, არ შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გარანტირებულ პრინციპებს. კერძოდ, კონვენციის 1-ლი დამატებითი ოქმის 1-ლი მუხლი ამბობს, რომ „მხოლოდ საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის შეიძლება ჩამოერთვას საკუთრება ვინმეს კანონითა და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპებით გათვალისწინებული პირობებით“. კონვენციის კომისია, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალზე დაყრდნობით ამბობს, რომ ხანგრძლივი პერიოდის გასვლის შემდეგ კომპენსაციის გარეშე ქონების ჩამორთმევა შესაძლოა არ შეესაბამებოდეს კონვენციის 1-ლი ოქმის 1-ელ მუხლს. შესაბამისად, შესაძლოა შეუძლებელი გახდეს ამ მუხლის ამოქმედება შესაბამისი საკომპენსაციო მექანიზმის გარეშე.

³⁶ კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ, მუხლი 5.

³⁷ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 183.

³⁸ ჰააგის რეგულაციები მუხლი 46 და 43.

³⁹ „გაეროს იძულებით გადაადგილების სახელმძღვანელო პრინციპები“, პრინციპი 21(3) ხელმისაწვდომია: <http://www.refworld.org/docid/3c3da07f7.html> [11.12.2017]; 133-ე წესთან დაკავშირებული პრაქტიკა, იძულებით გადაადგილებულთა საკუთრების უფლება, წითელი ჯვრის საერთაშორისო კომიტეტი, ხელმისაწვდომია: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule133 [11.12.2017].

ადამიანის უფლებების დაცვა

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონი ერთ მუხლში აქცევს ადამიანის უფლებათა დარღვევისათვის, ადამიანისათვის მიყენებული ზიანისათვის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისათვის რუსეთის ფედერაციის, როგორც სამხედრო ოკუპაციის განმახორციელებელი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას. რაც შეეხება საქართველოს ხელისუფლებას, მას აკისრებს ვალდებულებას საერთაშორისო ორგანიზაციებს პერიოდულად მიაწოდოს ინფორმაცია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევის შესახებ.

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, სახელმწიფოს ეკისრება ადამიანის უფლებების დაცვის ვალდებულება თავისი იურისდიქციის ფარგლებში. იურისდიქცია განიშრება, როგორც, უპირველეს ყოვლისა, ტერიტორიული, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო შესაძლოა, თავის იურისდიქციას სხვა ქვეყნის ტერიტორიაზე ახორციელებდეს, ან ვერ ახორციელებდეს მას საკუთარ ტერიტორიაზე.⁴⁰ თუმცა, ასეთი შემთხვევები გამონაკლისია. სწორედ ამიტომ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ქვეყნის ტერიტორიაზე სეპარატისტული რეჟიმი იქმნება, ტერიტორია ოკუპირებულია და ა.შ. ქვეყნის იურისდიქცია ამ ტერიტორი-

აზე არ ქრება, არამედ მცირდება. სახელმწიფოს რჩება ადამიანის უფლებათა დაცვის პოზიტიური ვალდებულება ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირების მიმართ. ამ ვალდებულების განსახორციელებლად კი მან უნდა გამოიყენოს ყველა შესაძლო სამართლებრივი და დიპლომატიური გზა.⁴¹ შესაბამისად, კანონში ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით პასუხისმგებლობების მხოლოდ რუსეთის ფედერაციისადმი დაკისრება არ შეესაბამება ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალს. მითუმეტეს, რომ საქართველოს ხელისუფლების ვალდებულება შემოფარგლულია მხოლოდ საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის დარღვევების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებით (მუხლი 7(2)).

ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო პასუხისმგებლობის საკითხები არ განისაზღვრება შიდასახელმწიფოებრივი სამართლით, არამედ დგინდება საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, როგორც ეს ვენეციის კომისიის დასკვნაშიც იყო აღნიშნული.⁴²

შესაბამისად, ეს მუხლი სრულად არ შეესაბამება საერთაშორისო სამართალს, განსაკუთრებით კი ადამიანის უფლებათა დაცვის ნაწილში და შესაძლოა, შეცდომაში შემყვანი აღმოჩნდეს მათთვის, ვინც სიღრმისეულად არ იცნობს საერთაშორისო სამართლის პრინციპებს.

⁴⁰ „გაეროს იმულებით გადაადგილების სახელმძღვანელო პრინციპები“, პრინციპი 21(3) ხელმისაწვდომია: <http://www.refworld.org/docid/3c3da07f7.html> [11.12.2017]; 133-ე წესთან დაკავშირებული პრაქტიკა, იმულებით გადაადგილებულთა საკუთრების უფლება, წითელი ჯვრის საერთაშორისო კომიტეტი, ხელმისაწვდომია: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule133 [11.12.2017].

⁴¹ იგივე, პარა.333.

⁴² „მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონზე“, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 17 მარტი 2009, მოსაზრება no. 516/2009, პარა.37.

ოკუპირებულ ტერიტორიაზე გაცემული დოკუმენტების არალიარება

კიდევ ერთი შეზღუდვა, რომელსაც კანონი ითვალისწინებს – ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მოქმედი ორგანოების და მათ მიერ გაცემული დოკუმენტების უკანონოდ გამოცხადებაა. გამოცხადების სახით დაშვებულია ამ ორგანოების მიერ გაცემული დოკუმენტების გამოყენება სტატუს-ნეიტრალური დოკუმენტების მისაღებად. სხვა ნებისმიერ შემთხვევაში ისეთი დოკუმენტების ასაღებად, როგორცაა დაბადების, გარდაცვალების, ქორწინების მოწმობა და სხვა, პირმა უნდა გამოიყენოს სამართლებრივი მნიშვნელობის მქონე ფაქტის დადგენის პროცედურა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ან სამართლო სისტემის მეშვეობით.

სახელმწიფოს სუვერენიტეტი თავის თავში გულისხმობს ძალაუფლების განმახორციელებელი ორგანოების განსაზღვრის შესაძლებლობას მთელ ტერიტორიაზე. ამ მხრივ კანონი შესაბამისობაშია საერთაშორისო სამართლის პრინციპებთან და საქართველოს მსგავსად დე ფაქტო ორგანოებს არ აღიარებენ სხვა ქვეყნებიც. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ მათ მიერ გამოცემული დოკუმენტების ცნობა უპირობოდ არღვევს საერთაშორისო სამართალს. იმ შემთხვევაში, როდესაც დოკუმენტების არალიარებამ შეიძლება პრობლემა შეუქმნას ადამიანებს და შეაფერხოს მათი უფლებების განხორციელება, სახელმწიფოს მხრიდან ამ დოკუმენტების არ ცნობა რაიმე ფორმით შესაძლოა, გაუტოლდეს ადამიანის პირადი ცხოვრების ან სხვა უფლების დარღვევას.

მაგალითად, ისეთი ფაქტის დადგენა, როგორცაა ქორწინება, უნდა მოხდეს სასამართლოს მეშვეობით. ეს გარკვეულ ვადებთან და ხარჯებთან არის დაკავშირებული (მაგალითად, ადვოკატის ხარჯები). შესაძლოა, საჭირო გახდეს მოწმეების წარდგენა სასამართლოში. იმის გათვალისწინებით, რომ ოკუპირებული ტერიტორიიდან გადმოსვლა იქ მაცხოვრებელთათვის გარკვეულ პრობლემებთან არის დაკავშირებული (როგორც აფხაზეთის, ისე სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ხელისუფლებებს დანესებული აქვთ საკმაოდ მკაცრი შეზღუდვები საქართველოს მიერ კონ-

ტროლირებად ტერიტორიაზე გადასვლისათვის, ასევე ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ქართველ მოსახლეობას აქვს ადგილობრივი დოკუმენტების პრობლემა, რაც ზღუდავს მათ გადაადგილებას), რიგ შემთხვევებში ეს ართულებს ამ პროცესს. ძირითადად ამ პროცედურას ადამიანები მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიმართავენ, როდესაც საქართველოს მოქალაქეობის დადგენა სურთ, ან სახელმწიფოსაგან რაიმე გრძელვადიანი სერვისის მიღება (ჯანდაცვის პროგრამაში მონაწილეობა, საგანმანათლებლო დანესებულებაში ჩარიცხვა და ა.შ.). იურიდიული ფაქტების დადგენისა თუ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე გაცემული დოკუმენტების ლეგალიზაციის უფრო მარტივი პროცედურის არსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა, მეტ ადამიანს ესარგებლა საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე მოქმედი სერვისებით და, ამასთან, ეს გაამარტივებდა საქართველოს მოქალაქეობის დადგენის პროცესსაც.⁴³

ეს მიდგომა ეყრდნობა როგორც საერთაშორისო მართლმსაჯულების სასამართლოს, ისე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ჩამოყალიბებულ პრაქტიკას. საქმეში კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ჩრდილოეთ კვიპროსის სასამართლო გადაანყვეტილებების თურქეთის მიერ არ ცნობა არ იყო გამართლებული და, პირიქით, ეს მნიშვნელოვანი იყო, რათა გარანტირებული ყოფილიყო ადამიანებისათვის სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების განხორციელება.⁴⁴ ეს მსჯელობა დაეყრდნო საერთაშორისო მართლმსაჯულების სასამართლოს სარეკომენდაციო დასკვნას ნამიბიის თაობაზე, სადაც სასამართლომ აღნიშნა, რომ ქვეყნებს ჰქონდათ ვალდებულება არ ეცნოთ სამხრეთ აფრიკის უკანონო ყოფნა ნამიბიის ტერიტორიაზე, მაგრამ ეს არ ნიშნავდა, რომ არალიარება უნდა გავრცელებულიყო სამოქალაქო დოკუმენტებზე, რომლებიც ადასტურებდნენ ისეთ ფაქტებს, როგორცაა დაბადება, გარდაცვალება, ქორწინება და ა.შ. რაც პრობლემას შეუქმნიდა მოქალაქეებს.⁴⁵

⁴³ ვრცლად იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ საქართველოს კანონის ანალიზი და რეკომენდაციები, 2017, გვ.14-15.

⁴⁴ საქმე კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ (Cyprus v Turkey), 25781/94, 10/05/2001, პარაგრაფები 82-102.

საქართველოს შემთხვევაში, გათვალისწინებულია სამოქალაქო მნიშვნელობის ფაქტების დადგენის შესაძლებლობა იუსტიციის სამინისტროს თუ სასამართლოს მეშვეობით, ასევე ხდება სკოლის და უნივერსიტეტის განათლების აღიარება.⁴⁶

ვენეციის კომისიამ თავის 2009 წლის დასკვნაში, ამ მუხლის შეფასებისას, სწორედ ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლებაზე გააკეთა აქცენტი, და აღნიშნა, რომ პირადი სტატუსის განმსაზღვრელი დოკუმენტების მიუღებლობა სავარაუდოდ წინააღმდეგობაში მოვიდოდა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლთან.⁴⁷

დე ფაქტო ორგანოების მიერ გაცემული დოკუმენტების დაშვება საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე, ან მათი ლეგა-

ლიზაციის უფრო მარტივი პროცედურის შემოღება (მაგალითად, სასამართლოს სისტემის გარეშე), სავარაუდოდ, უფრო მეტად მისცემდა ბიძგს აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში მცხოვრებ ადამიანებს საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადმოსასვლელად და გაამარტივებდა მათ მიერ საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებთან კომუნიკაციას. ეს კი მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ ამ ტერიტორიებზე მცხოვრებმა ადამიანებმა თავი საქართველოს სახელმწიფოს ნაწილად იგრძნონ. ამ დოკუმენტების ცნობა ასევე გაამარტივებდა მათ მიერ საქართველოს მოქალაქეობის დადგენის პროცედურას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვიზალიბერალიზაციის პროცესის გასაგრძელებლად ოკუპირებულ ტერიტორიებზე.

⁴⁵ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), ICJ, სარეკომენდაციო დასკვნა, 21.06.1971, პარაგრაფი 125.

⁴⁶ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N147 2009 წლის 19 მარტი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მიღებული ზოგადი განათლების აღიარების წესის დამტკიცების შესახებ; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 1067 2009 წლის 1 დეკემბერი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მიღებული უმაღლესი განათლების აღიარების წესის დამტკიცების შესახებ.

⁴⁷ „მოსაზრება ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონზე“, ვენეციის კომისია, სტრასბურგი, 17 მარტი 2009, მოსაზრება no. 516/2009 პარა.43.

დასკვნა

საქართველოს კანონი, რომელიც აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიებს ოკუპირებულად აცხადებს, ემსახურება ხელისუფლების პოლიტიკური პოზიციის დაფიქსირებას. ამას ადასტურებს ისიც, რომ იმ ქმედებებზე, რომელსაც კანონი კრძალავს – ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით შესვლა, ეკონომიკური საქმიანობა, უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული გარიგებების დადება და ა.შ., საქართველოს ხელისუფლებას, უმეტეს შემთხვევებში, კონტროლის განხორციელების საშუალება არ აქვს. დღეს ძალიან ბევრი ადამიანი შედის აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში რუსეთის ფედერაციიდან, რუსული, თურქული და სხვა ქვეყნების კომპანიები ეწევიან ეკონომიკურ საქმიანობას, ასევე ხდება უძრავი ქონების ყიდვა-გაყიდვა, მიუხედავად ამ კანონისა.

თუმცა, კანონს პოლიტიკური შემადგენლის გარდა აქვს პრაქტიკული განზომილება. კანონის დამრღვევთა უმეტესობას არანაირი დისკომფორტი არ ექმნება, თუმცა მცირე ნაწილი მაინც ხვდება კანონის მკაცრი რეგულაციის ქვეშ. ეს კი ის ნაწილია, რომელიც საქართველოს ხელისუფლებასთან კონტაქტზე გამოდის, მათ შორის ჩვეულებრივი მოქალაქეები. საქართველოს არ აქვს იმხელა მიზიდულობა, რომ ვისაც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა უნდა, საქართველოსთან შემდეგ პრობლემების გამო ამას თავი აარიდოს. შედეგად, საქართველო კანონით პრობლემას უქმნის ადამიანების თუ კომპანიების სწორედ იმ კატეგორიას, რომელსაც ინტერესები საქართველოშიც აქვს. ეს ინტერესი კი პირიქით, ქვეყნის

სასარგებლოდ შეიძლება იქნას გამოყენებული.

პოლიტიკურად არამომგებიანი პოზიციის გარდა, კანონის აღსრულება ასევე უსამართლოა, რადგან სასჯელი ადამიანების მხოლოდ მცირე ნაწილს ეკისრება, რომელიც თავისი ნებით შემოვა საქართველოს ტერიტორიაზე, დიდი ნაწილი კი დაუსჯელი რჩება.

ყველაფერთან ერთად, კანონის დებულებებს აქტიურად იყენებენ კონფლიქტის მხარეები იმისთვის, რომ წარმოაჩინონ საქართველოს მკაცრი პოლიტიკა კონფლიქტების მოგვარების კუთხით, რომელიც სინამდვილეში ბოლო წლებში შერბილდა.

შესაბამისად, კანონში არსებული ზოგიერთი დებულება უფრო მეტად ზიანს აყენებს კონფლიქტის ტრანსფორმაციის პროცესს, ვიდრე ხელს უწყობს მას. კანონში დღეს არსებული შეზღუდვები არ წარმოადგენს აუცილებელ მექანიზმებს, რათა საქართველომ დააფიქსიროს პოზიცია ოკუპირებულ რეგიონებთან მიმართებით. რეალურად, კონფლიქტის მოგვარების პროცესში ეს საკითხები (უძრავ ქონებაზე დადებული გარიგებები, უკანონო ეკონომიკური საქმიანობა...) უნდა გახდეს მოლაპარაკებების საგანი.

ყველაფერ ამის გათვალისწინებით, უმჯობესია, საქართველომ აირჩიოს უფრო პრაგმატული პოზიცია, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ადამიანებისათვის, ასევე ქვეყნისა და დანარჩენი საზოგადოების ინტერესებისთვის უფრო მომგებიანი იქნება და, ამასთან, ხელს შეუწყობს კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების პროცესს.

