რას ითვალისწინებს კანონპროექტი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“

ზაქარია ქუცნაშვილი

იურისტი

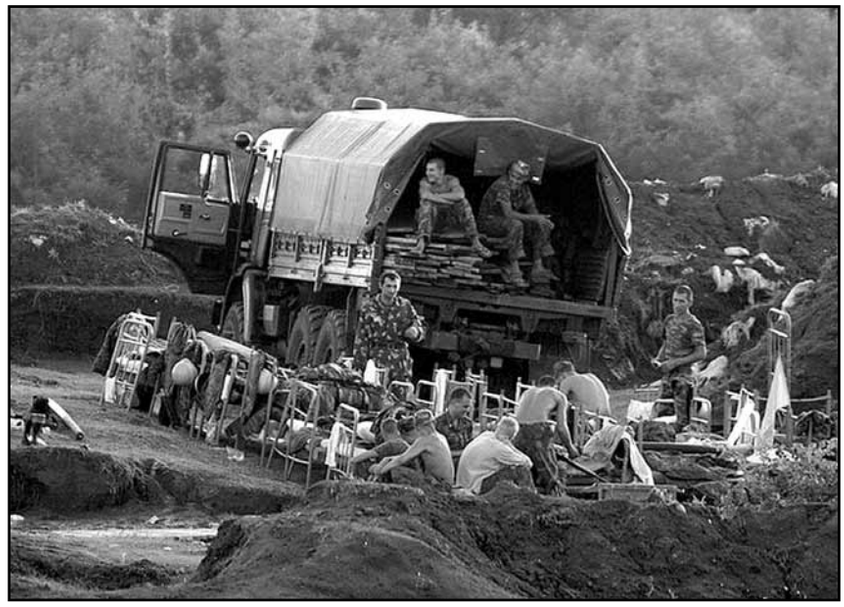
საქართველოს ისტორია ბევრ ტრაგიკულ მოვლენას შეიცავს. 2008 წლის აგვისტოს მოვლენები XXI-ე საუკუნის საქართველოს ყველაზე დიდი ტრაგედიაა. ამ მოვლენებმა საქართველო და მთელი ცივილიზებული მსოფლიო შეძრა. ქართველ იურისტებს მოგვიწია დაგვეწყო მუშაობა კანონ-პროექტზე „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“. ვერანაირად წარმოვიდგენდი თუ ჩემი პროფესიული კარიერის რომელიმე ეტაპზე ასეთი კანონის დაწერა მომიწევდა.

რა მიზანი უნდა გვამოძრავებდეს ამ კანონის დაწერისას და რა ამოცანები უნდა დავისახოთ მის მისაღწევად? ეს არის ის მთავარი შეკითხვები, რომლის სწორად მოძებნილ პასუხებზე გადის უნიკალური კანონის მიღება-არმიღების საჭიროება. XX-ე საუკუნის ოთხმოცდაათიან წლებში შიდა ქართლსა და აფხაზეთის რეგიონებში განვითარებულმა მოვლენებმა ეთნიკური ქართველები და ამ რეგიონებში მცხოვრები ბევრი სხვა ადამიანი იძულებით გადაადგილებულ პირებად აქცია. კონტროლი დავკარგეთ (გარდა კოდორის ხეობისა) აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთელ და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ნახევარ ტერიტორიაზე. საქართველო იძულებული გახდა დათანხმებოდა თავს მოხვეულ სამშვიდობო გეგმას და შესულიყო რუსეთის გავლენის ზონად ცნობილ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობაში.

მიუხედავად ამ მარცხისა, აფხაზეთში 13 თვის და 13 დღის განმავლობაში წარმოებული ომის პერიოდში, რუსეთის ხელისუფლება და მისი შეიარაღებული ძალები ოფიციალურად არ ჩართულან კონფლიქტში. შემდეგში, სამშვიდობო შეთანხმებებზე და ამ შეთანხმებებიდან გამომდინარე ე.წ. სამშვიდობო ძალების განლაგების ადგილების შერჩევაზე, რაოდენობაზე, შეიარაღებაზე, გადაადგილებაზე და სამონიტორინგო ადგილების საზღვრების დადგენაზე, საჭირო იყო საქართველოს ხელისუფლების თანხმობა. ჩვენი მონაწილეობით შექმნილი იყო და კონფლიქტის მოგვარებისათვის მოქმედებდა შერეული საკონტროლო კომისიები (ჯგუფები). შეზღუდვებით, მაგრამ ხალხი მაინც გადაადგილდებოდა. რუსეთის ფედერაცია ყველგან და ყოველთვის აღიარებდა საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას და სუვერენიტეტს. ფორმარულად მხარს უჭერდა სეპარატისტების ეკონომიკურ ბლოკადას და ამბობდა, რომ ამ რეგიონებიდან გაყვანილი ჰყავდა ყოფილი საბჭოთა სამხედრო ბაზები. უფრო მეტიც, **ლისაბონის სამიტის 1996 წლის დეკლარაციის მე-20 პუნქტის თანახმად, გმობდა ეთნიკურ წმენდას, რომლის შედეგი იყო მასობრივი ნგრევა და აფხაზეთიდან იძულებითი გაძევება, უპირატესად ქართველი მოსახლეობისა.** ბოლო 3-4 წელიწადში ყველაფერი რადიკალურად შეიცვალა. კანონის **„საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“** მიღების მიზანი ყველაფერი ძვე-

ლის აღდგენა არ უნდა იყოს, ისევე როგორც, საერთაშორისო თანამეგობრობის თვალში, საქართველოს ცალკეული ტერიტორიების მარტო ოკუპირებულად გამოცხადება არ იქნებოდა საკმარისი მიზანი. ყველაფრის აღდგენაში ვგულისხმობ რუსეთის ფედერაციის შუამავლის როლს, მის ე.წ. სამშვიდობო ძალებს, მის მიერ კონფლიქტის მშვიდობიანად მოგვარებისათვის შექმნილ ე.წ. შერეულ საკონტროლო კომისიების ფორმატს და ა.შ. **კანონის მიღების მიზანი უნდა იყოს - საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით აღიარებული, სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობის, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით დადასტურებული და დღეის მდგომარეობით დარღვეული საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის** (სუვერენიტეტის) აღდგენა და ამავდროულად ოკუპანტებისგან საქართველოს სახელმწიფო ტერიტორიების განთავისუფლება. ეს არის ის მთავარი მიზანი, რასაც ამ კანონის მიღება უნდა ემსახურებოდეს. საქართველოს არ სჭირდება ახალი პატრიოტის აქტი და ადამიანების სამოქალაქო უფლებების შეზღუდვა. **ქართველმა ხალხმა დიდი ხანია ჩააბარა სახელმწიფოებრიობის და პატრიოტიზმის გამოცდა. მას სჭირდება სწორედ გააზრებული და რეალურად მოქმედი კანონი, რომელიც ოკუპანტებისგან საქართველოს განთავისუფლების პროცესს ლეგიტიმურ ჩარჩოებს მისცემს და თავნება ჩინოვნიკებს კურსის და სტრატეგიის შეცვლის უფლებას შეუზღუდავს.** დიახ, ჩინოვნიკებს შეუზღუდავს და არა ხალხს. ხალხს ყოველთვის ურჩევნია მშვიდობით და არა ომით გადაწყვეტილი პრობლემები. სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს ჭეშმარიტი არსი ხელისუფლების და არა ხალხის უფლებების შეზღუდვაშია. **საქართველოს პარლამენტს კონსტიტუციით ევალება განსაზღვროს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა. პასუხისმგებლობა აიღოს მის კონტროლქვეშ მყოფი აღმასრულებელი ხელისუფლების ქმედებებზე. სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ კონფლიქტების მოგვარების პროცესის მხოლოდ პოლიტიკური ხელისუფლებების ნებაზე მიშვებამ შედეგი არ გამოიღო. ახალი კანონის მიღებით აუცილებელია მათი მომავალი მოქმედებების ჩარჩოში მოქცევა, რომ დაღუპული, დამცირებული, განადგურებული და ბოლოს ისევ სხვაზე დამოკიდებული (ანუ სუვერენობა შელახული) არ აღმოვჩნდეთ. კანონის მიზანი დარღვეული ტერიტორიული მთლიანობისა და სუვერენიტეტის აღდგენასა და ოკუპანტების გაძევებასთან ერთად ამ პროცესის მართვისას ხელისუფლების მოქმედებების ჩარჩოებში ჩაჯდომაშიც გამოიხატება. კონფლიქტის მოგვარების კურსის განსაზღვრაში მთელი საზოგადოება უნდა ჩაერთოს და მისი განხორციელება სავალდებულო ძალის მქონე კანონით უნდა იყოს დაცული.**

რაც შეეხება კანონპროექტის რეგულირების სფეროს და ამოცანებს, ესენია: ოკუპანტის სტატუსის, ოკუპირებული და მისი მიმდებარე ტერიტორიების საზღვრების, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე დროებით მოქმედი სამართლებრივი რეჟიმების, მშვიდობისა და საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველმყოფი საერთაშორისო ძალების, ოკუპაციის შედეგად დაზარალებულ პირთათვის ზიანის ანაზღაურების წესისა და სოციალური დაცვის დამატებით გარანტიების განსაზღვრა. ეს ის ამოცანებია, რომელთა გადაწყვეტითაც მიღწეულ უნდა იქნეს კანონით დასახული მიზნები. შესაძლებელია კანონის რეგულირების სფეროში ზიანის ანაზღაურების ოდენობის დადგენაც შევიდეს. მაგალითად, დღეს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, შეიარაღებული ძალების და სამართალდამცველი ორგანოების იმ თანამშრომელთა ოჯახებს, რომლებიც სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას დაიღუპნენ, კომპენსაციის სახით მიეცემათ 10 000 ლარი, ხოლო ვინც დაიჭრნენ - 5000 ლარი. **თუმცა, არცერთი სამართლებრივი აქტით არ არის განსაზღვრული იმ სამოქალაქო პირებისათვის გადასახდელი კომპენსაციის ოდენობა, ვინც ამ ომის შედეგად დაიღუპა, დაიჭრა ან დაინვალიდდა. ანუ დიდი სული-**



ერი და ფსიქოლოგიური ტრავმის გარდა, ფიზიკურად შეზღუდული შესაძლებლობის ადამიანადაც იქცა. ზიანის ანაზღაურების ოდენობის საკითხი შესაძლებელია ასევე დარეგულირდეს კანონქვემდებარე აქტით. კანონქვემდებარე აქტი (პრეზიდენტის ბრძანებულება), როგორც კანონთან შედარებით დაბალი რანგის სამართლებრივი აქტი და აქედან გამომდინარე, მიღების და მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის უფრო მარტივი და სწრაფი მექანიზმის გამო, შეიძლება უფრო უპრიანი გამოდგეს ზიანის შემთხვევების მრავალსახეობის და მათზე რეაგირების დროულობის გამო. **მითუმეტეს, ზიანის ანაზღაურებაში მარტო სიცოცხლისთვის, ან ჯანმრთელობისათვის მიყენებული ზიანი არ უნდა შედიოდეს და ცალკე მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს იმ მატერიალური და მორალური ზიანის დადგენის და ანაზღაურების საკითხები, რაც ომის შედეგად ჩვენი მოქალაქეების პირად საკუთრებას თუ ბიზნესს მიადგა.** საქართველოს წარმატებულ ბიზნესს სახელმწიფოს მხრიდან პირდაპირ ეთხოვა ამ არასტაბილურ რეგიონებში ინვესტიციების განხორციელება. ეს თხოვნა გულისხმობდა სახელმწიფოს მხრიდან მათი ინტერესების გარანტიებს. ამიტომ მათ მიმართ, როგორც მატერიალურად დაზარალებულები ბიზნესისადმი სახელმწიფოს დამოკიდებულება, რომ ომი ფორსმაჟორია და ჩვენ არაფერ შუაში ვართო, არ იქნებოდა სწორი დამოკიდებულება. ეს საკითხი ამ კანონის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაწილად უნდა იქცეს. ეს გააძლიერებს ნდობას საქმიანი წრეების მხრიდან სახელმწიფო ინტერესებისა და გარანტიების მიმართ. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობა და სუვერენიტეტი ისევ აღსადგენია. მეწარმეების მიერ შექმნილი დოვლათისა და გადახდილი გადასახადების გარეშე კი ეს მიზანი ვერასდროს ვერ მიიღწევა.

კანონში მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა მიექცეს ტერმინთა განმარტებას. ტერმინ **„ოკუპანტში“** არ შეიძლება მოვიაზროთ **სეპარატისტი, უკანონო შეიარაღებული ფორმირების წევრი და არაკონტროლირებად ტერიტორიებზე მცხოვრები მშვიდობიანი** მაცხოვრებლები (როგორც ქართველები, ასევე ოსები, მათი მოქალაქეობრივი კუთვნილების მიუხედავად). გამიჯვნის აუცილებლობა კონფლიქტის მოგვარების, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობისა და სუვერენიტეტის აღდგენაში, ანუ ჩვენი სახელმწიფოს გრძელვადიან ინტერესებშია.

ოკუპანტი ეს არის სათანადო ნებართვის გარეშე საქართველოს სახელმწიფო ტერიტორიაზე მყოფი რუსეთის ფედერაციის შეიარაღებული ძალების წარმომადგენლები და რუსეთის ფედერაციის სხვა შეიარაღებული მოქალაქეები, ანუ ე.წ. მოხალისეები (მოხალისეები ეს ის პირებია, რომლებიც არ ცხოვრობდნენ კონფლიქტურ რეგიონებში, შემოვიდნენ ნებართვის გარეშე, შეიარაღებულნი არიან და მონაწილეობას იღებენ ოკუპაციაში). პირის ოკუპანტად მიჩნევისათვის აუცილებელი გარემოებებია: რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობა, რუსეთის ფედერაციის ოფიციალური თუ არაოფიციალური შეიარაღებული ფორმირების წევრობა და საქართველოში უნებართვოდ და იარაღით ხელში შემოსვლა ან/და ყოფნა.

სეპარატისტი ეს არის უცხო ქვეყნის ან/და საქართველოს ის მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციისა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებების დარღვევით არ ცნობენ და ცდილობენ ხელყონ (ან/და ხელყოფენ) საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუვალობა. ანუ პირის სეპარატისტად მიჩნევისათვის მნიშვნელობა არა აქვს მის მოქალაქეობრივ კუთვნილებას და რომელიმე შეიარაღებულ ფორმირებაში ყოფნა-არყოფნის ფაქტს, ასევე მის თანამდებობრივ მდგომარეობას და პროფესიულ საქმიანობას. ისევე როგორც მათი მხრიდან საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობისა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუვალობის არ ცნობა არ ითვლება საკმარის მაკვალიფიცირებელ ფაქტორად. დღეს ამ კონფლიქტურ რეგიონში მყოფი ნებისმიერი მოქალაქე იძულებულია თქვას, რომ ის ცხოვრობს დამოუკიდებელ სახელმწი-

ფოში და აქედან გამომდინარე, არ ცნობს საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას. სეპარატისტად მიჩნევისთვის აუცილებელია, რომ სეპარატიზმი ასევე მოქმედებაში ვლინდებოდეს, კერძოდ, ხელყოფაში ან ხელყოფის მცდელობაში. ანუ, არ ცნობა და ხელყოფა არის ის ორი აუცილებელი გარემოება, რომელთა ერთობლიობა აუცილებელია პირის სეპარატისტად მიჩნევისათვის. ხელყოფის გამოვლინებაა ოკუპანტებთან თანამშრომლობა და მათი დახმარება, ისტორიული ფაქტების განზრახ დამახინჯებით საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, მშვიდობიანი თანაცხოვრების ხელყოფა და ეთნიკური წმენდისა და ეთნიკური დისკრიმინაციის სხვადასხვა სახის გამოვლინება თუ ამ გამოვლინებების ხელშეწყობა და ა.შ. ვფიქრობთ, ასევე შემოსატანია **მუდმივი საცხოვრებელი არეალი, როგორც სეპარატისტობის ერთ-ერთი მაკვალიფიცირებელი ნიშანი.** კერძოდ, პირის სეპარატისტად მიჩნევისთვის აუცილებელი უნდა იყოს მისი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მუდმივად ცხოვრების ფაქტი.

უკანონო შეიარაღებული ფორმირება, ეს არის საქართველოს სახელმწიფო ტერიტორიაზე საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე შექმნილი და მოქმედი ყველა შეიარაღებული შენაერთი. აქ იგულისხმება სეპარატისტების მიერ შექმნილი თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, სასაზღვრო და ე.წ. „აპალჩენური" ძალები. უკანონო შეიარაღებული ფორმირების წევრობა ჩვენი სისხლის სამართლის კანონმდებლობით დანაშაულად ითვლება და წარმოადგენს კანონიერი დევნის საგანს. ადამიანებმა ეთნიკური განსხვავებების მიუხედავად როგორც ადრე, ასევე მომავალში უნდა გააგრძელონ მშვიდობიანი ცხოვრება, მათ შორის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე. მაგრამ მათ უნდა იცოდნენ, რომ თუ ისინი, ნებისმიერი მიზნით, უკანონო შეიარაღებული ფორმირების წევრები გახდებიან და ჩაერთვებიან საქართველოს სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულში, ადრე თუ გვიან ვერ ასცდებიან სამართლიან მართლმსაჯულებას. ვფიქრობ, კანონში **„საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ" ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები მშვიდობიანი მაცხოვრებლების გამიჯვნა ოკუპანტების, სეპარატისტებისა და უკანონო შეიარაღებული ფორმირების წევრებისაგან ჩვენ მოგვცემს საშუალებას დავაფიქსიროთ ის ყველაზე მრავალრიცხოვანი მასა, რომელთანაც სწორი, გრძელვადიანი და მოთმინებითი სამუშაოების წარმოებით, შესაძლებელია შეიქმნას ჯანსაღი დასაყრდენი, რომელიც ადრე თუ გვიან საქართველოს ერთიანი საზოგადოების ნაწილი გახდება.** თუ ჩვენ ყველას ოკუპანტს დავუძახებთ და ყველას შეიარაღებულსა თუ მშვიდობიან მაცხოვრებელს ერთ ქვაბში მოვხარშავთ, კიდევ უფრო გავზრდით ჩვენს მიმართ უნდობლობას. ყველას გავაერთიანებთ და ამით ოკუპანტებისა და სეპარატისტების წისქვილზე დავასხამთ წყალს. რუსეთის ფედერაცია პასპორტების დარიგებით და ე.წ. ქართული აგრესიის საფრთხით, ცდილობს თავის გარშემო გააერთიანოს ყველა და მათ შორის განსხვავებები წაშალოს. ჩვენი ამოცანაა, მოქალაქეობრივი კუთვნილების მიუხედავად, მოვახდინოთ მათი, მოქმედებების მიხედვით, გამიჯვნა და თითოეულთან ცალ-ცალკე და ყველასთან ერთად შევიმუშავოთ სტრატეგიები.

P.S. შემდეგ სტატიაში ვისაუბრებთ ტერმინ ოკუპაციის, დაზარალებულ მოქალაქეთა კატეგორიის განმარტებაზე. ისევ როგორც ოკუპირებული და მისი მიმდებარე ტერიტორიების საზღვრებზე, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე დროებით მოქმედ სამართლებრივ რეჟიმებზე, მშვიდობისა და საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველმყოფ საერთაშორისო ძალებზე და ოკუპაციის შედეგად დაზარალებული პირთათვის ზიანის ანაზღაურების წესსა და სოციალური დაცვის დამატებით გარანტიების თაობაზე.

ცხოვრება ბევრი მნიშვნელოვანი და უმნიშვნელო საკითხისაგან შედგება, ამიტომ კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ" სჯობს ორიენტირებული იყოს მიზანზე და ამ მიზნის მისაღწევად გადასაწყვეტ ამოცანებზე, ვიდრე მხოლოდ ოკუპირებული ტერიტორიების საზღვრების დეკლარირებითა და უცხოელებისთვის ამ ტერიტორიებზე ბიზნეს-საქმიანობის აკრძალვით შემოიფარგლოს.