

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი

ასოციაციისა და უპიზო რეჟიმის სიკეთეების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის / სამხრეთ ოსეთის მაცხოვრებლებზე გავრცელების ხელშეწყობა

პოლიტიკის დოკუმენტი



სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი

პუბლიკაცია მომზადებულია სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრის პროექტის – „ასოციირების შეთანხმების დღის წესრიგისა და სამოქმედო გეგმის ხუთი სფეროს სამოქალაქო მონიტორინგი“ – ფარგლებში.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე.

ავტორი:

მიხეილ მირზიაშვილი*

სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი

რედაქტორი:

ნესტან ჩხიკვაძე



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მიერ. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნით და არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

წინასიტყვაობა

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის 2014 წელს ასოციირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერისას მხარეები იმედოვნებდნენ, რომ შიდა რეფორმები, რომელთაც საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების, ხელსაყრელ პირობებს შექმნის კონფლიქტის დარეგულირებისათვის და, პირიქით, კონფლიქტის დარეგულირება პოზიტიურად იმოქმედებს ასოციირებით განსაზღვრული რეფორმების მეტად გაღრმავებაზე.

ასოციირების შესახებ შეთანხმებას, მისი განხორციელებით მიღწეულ სიკეთეს ხელმომწერი მხარეები განიხილავენ, როგორც კონფლიქტების დარეგულირების ინსტრუმენტს.

ამ ნაშრომში ასოციირების დღის წესრიგის 2016 წლის სამოქმედო გეგმის¹ განხორციელების მაგალითზე განვიხილავთ, თუ რამდენადაა შესაძლებელი ასოციირებისა და ვიზალიზერალიზაციის სიკეთეების აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის / სამხრეთ ოსეთის მაცხოვრებლებზე გავრცელება.

მათოდოლოგია

გარდა ასოციირების შეთანხმებისა და მის აღსრულებასთან დაკავშირებული დოკუმენტების ანალიზისა, ნაშრომი ეყრდნობა კონფლიქტის დარეგულირების საკითხებში საქართველოს მთავრობის დოკუმენტებს, სფეროს აკადემიურ კვლევებს, კვლევით ინტერვიუებს სახელმწიფო მოხელეებთან და სამშვიდობო დიალოგში ჩართულ სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან.

* მიხეილ მირზიაშვილი სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრის დირექტორია, იგი მუშაობს ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის, რეგიონული თანამშრომლობის, კონფლიქტების მოგვარებისა და პრევენციის, დემოკრატიის განვითარებისა და ადამიანის უფლებების თემებზე. გავლილი აქვს ადამიანის უფლებათა ადვოკატირების პროგრამა კოლუმბიის უნივერსიტეტის საერთაშორისო და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სკოლაში. არის ასოციირების შესახებ გზამკვლევის თანაავტორი.

ანალიზი

ასოციაციის შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის მომენტისთვის კონფლიქტების საკითხებში საქართველოს პოლიტიკის ლეგალურ საფუძველს წარმოადგენდა კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ (ოქტომბერი, 2008წ). ეს კანონი განსაზღვრავს რუსეთის ფედერაციის აგრესიის შედეგად ოკუპირებული რეგიონების სტატუსს და ადგენს მათ განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმს².

ასევე, ამ სფეროში, სტრატეგიული და სამოქმედო დოკუმენტებია: სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ: ჩართულობა თანამშრომლობის გზით (იანვარი, 2010წ)³; ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა (ივნისი, 2010წ)⁴; საქართველოს მთავრობის დადგენილება (№219 12.11.2008) საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის განხორციელებისათვის თანხმობის გაცემისა და აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის სპეციალური ნებართვის გაცემის წესის შესახებ⁵, რომელშიც მოგვიანებით – 03.07.2010; 28.12.2012; 27.01.2014 და 01.09.2014 – შევიდა ცვლილებები.

ასოციაციის დღის წესრიგისა და 2016 სამოქმედო გეგმის თანახმად კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების თემაზე ძირითადად ორი სახელმწიფო უწყება მუშაობს: საგარეო საქმეთა სამინისტრო და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. ამასთან, პირველი, უპირატესად, შენევის საერთაშორისო დიალოგში⁶ 2008 წლის აგვისტოს ექვსპუნქტიანი შეთანხმების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირების, ევროპული კავშირის სადამკვირვებლო მისიის მანდატის მხარდაჭერისა და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტებზე საერთაშორისო რეაქციის მობილიზების მიმართულებითაა ჩართული. საგარეო საქმეთა სამინისტროს კონფლიქტის საკითხზე მუდმივი სტრატეგიული დიალოგი აქვს ევროკავშირთან, ევროკავშირის დელეგაციასა და სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის ოფისთან.

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი საგარეო საქმეთა სამინისტროს მსგავსად მონაწილეობს შენევის საერთაშორისო დიალოგში ოკუპირებულ და მიმდებარე ტერიტორიებზე მდგომარეობის შესახებ საერთაშორისო საზოგადოების ინფორმირების, კონფლიქტის მოგვარების საკითხებზე ევროკავშირისა და საქართველოს შორის თანამშრომლობისა და კოორდინაციის ახალი ჩარჩოების მოძიების საქმეში. ასევე, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ჩართულია ნდობის აღდგენის, გამყოფი ხაზის გასწვრივ ვაჭრობისათვის ხელსაყრელი გარემოს ხელშეწყობის, გამყოფი ხაზის მიღმა მცხოვრებთა განათლების ხელშეწყობა პროექტებში. ასევე, უფასო სამედიცინო დახმარებისა და კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის სოციალური მხარდაჭერის პროექტებში **შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან თანამშრომლობით**. მაგალითად, ეს უკანასკნელი სამინისტრო ახორციელებს აფხაზეთთან, საოკუპაციო ხაზთან ახლოს, მრავალფუნქციური საავადმყოფოს მშენებლობის პროექტს.

¹ ასოციაციის დღის წესრიგის განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა: <http://www.eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%9B%E1%83%90%202016.pdf>.

² საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ: http://www.smr.gov.ge/Uploads/___f2f52e0d.pdf.

³ სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ: ჩართულობა თანამშრომლობის გზით: http://www.smr.gov.ge/Uploads/___7db177a.pdf.

⁴ ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა: http://www.smr.gov.ge/Uploads/___94d96fb2.pdf.

⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის განხორციელებისათვის თანხმობის გაცემისა და აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის სპეციალური ნებართვის გაცემის წესის შესახებ: http://www.smr.gov.ge/Uploads/matsne_584_680c151f.pdf.

⁶ შენევის საერთაშორისო დიალოგი: <http://www.mfa.gov.ge/Occupied-Territories/Jeneva-Talks.aspx>.

კონფლიქტთან დაკავშირებულ ცალკეულ საკითხებში, მაგალითად, საქართველოს ევროინტეგრაციის პროცესის, კერძოდ, ევროკავშირში უვიზო მიმოსვლის შესახებ აფხაზურ, ოსურ და რუსულ ენებზე საინფორმაციო მასალების მომზადებაში მონაწილეობს **ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი**.

გალის რაიონის პედაგოგების გადამზადებისა და აბიტურიენტების ეროვნული გამოცდებისთვის მომზადების პროცესით დაკავებულია **განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, კერძოდ, სსიპ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი**.

აღნიშნულთან ერთად კონფლიქტთან დაკავშირებულ საკითხებში ჩართულია სხვა მრავალი სახელმწიფო ინსტიტუტი:

- საქართველოს პარლამენტი, პარლამენტის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთა დროებითი კომისია;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა⁷;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო⁸;
- სამხრეთ ოსეთის დროებითი ადმინისტრაცია⁹;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო;

აღსანიშნავია, რომ ასოციაციის 2016 სამოქმედო გეგმაში ამ სამინისტროს საქმიანობა მხოლოდ მიგრანტების დაბრუნების საკითხსა და ლტოლვილთა თემებზეა განვიწყობილი. ამასთან ცნობილია, რომ სამინისტრო დევნილთა პრობლემების გადაწყვეტისას წარმატებით თანამშრომლობს ევროკავშირთან. მაგალითად, 2014 წელს ევროკავშირმა 2 მილიონი ევრო გამოყო ორწლიანი ტექნიკური დახმარების პროექტისთვის, რომლის მიზანი დევნილთა დახმარების ღონისძიებების ეფექტური განხორციელებისათვის სამინისტროს შესაძლებლობების გაზრდა იყო¹⁰.

- საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო;
- სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო;
- სახალხო დამცველის აპარატი;

გარდა ქვეყანაში ადამიანის უფლებების მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშებისა, სახალხო დამცველის აპარატი ამზადებს სპეციალურ, თემატურ ანგარიშებს, დევნილთა, კონფლიქტის ზონებსა და მათ მიმდებარედ მცხოვრებთა უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ¹¹. ანგარიშები შეიცავენ კონკრეტულ რეკომენდაციებს.

⁷ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა: http://abkhazia.gov.ge/index.php?lang_id=GEO.

⁸ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო; <http://scara.gov.ge/ka/home.html>.

⁹ სამხრეთ ოსეთის დროებითი ადმინისტრაცია: <http://soa.gov.ge/geo/mtavari/8/>.

¹⁰ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2015 წლის ანგარიში: <http://mra.gov.ge/res/docs/2016040810372836456.pdf>.

¹¹ კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3764.pdf>.

- გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებებზე რეაგირების დროებით სამთავრობო კომისია.

კომისიის შემადგენლობაში შედის 19 სამინისტროსა და მთავრობის კანცელარიის 24 წარმომადგენელი. კომისიის ფუნქცია და ამოცანებია გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებების შესწავლა, შესაბამისი დასკვნების საფუძველზე წინადადებების, პროგრამებისა და პროექტების შეუშავება, მთავრობისთვის წარდგენა; დახმარების პროგრამების განხორციელების კოორდინაცია და ანგარიშების მთავრობისთვის წარდგენა.

საქართველოში ევროკავშირი სამშვიდობო პროცესში ჩართულია სამხრეთ კავკასიაში ევროკავშირის სპეციალური წარმომადგენლის (EUSR) სახით, რომელიც თანათავმჯდომარეობს ჟენევის პროცესს გაეროსა და ეუთოს წარმომადგენლებთან ერთად; ასევე, ამავე პროცესის მონაწილე არიან ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში¹² და ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია (EUMM)¹³.

საქართველოში ევროკავშირი მშვიდობის მშენებლობის ყველაზე მსხვილი კონტრიბუტორია.

ნდობის აღდგენის დამაბრკოლებელი ფაქტორია რუსეთის პოლიტიკა, რომელიც ადრე კონფლიქტს აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში საქართველოზე ზეწოლის ინსტრუმენტად იყენებდა. 2008 წლის შემდეგ კი რუსეთის მიერ აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის საქართველოსაგან დამოუკიდებელ ქვეყნებად აღიარებით კონფლიქტი თავად გახდა რუსეთ-საქართველოს ურთიერთობის ფაქტორი.

რა თქმა უნდა, ასოციირების შეთანხმების მხარეები (ევროკავშირი და საქართველო) არ ცნობენ საქართველოს აფხაზეთის რეგიონსა და რუსეთს შორის 2014 წლის ნოემბერსა და საქართველოს ცხინვალის/სამხრეთ ოსეთის რეგიონსა და რუსეთს შორის 2015 წლის მარტში გაფორმებულ ხელშეკრულებებს. მიაჩნიათ, რომ აღნიშნული დოკუმენტები ლახავს საქართველოს სუვერენიტეტსა და ტერიტორიული მთლიანობას და ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლის, ეუთოს პრინციპებსა და რუსეთის მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს. ეს შეთანხმებები, რუსეთის ზოგადი პოლიტიკა, რეგიონების მილიტარიზაცია და სხვა პრაქტიკა ხელს არ უწყობს მხარეებს შორის ნდობისა და ხალხებს შორის კავშირების აღდგენას, ასევე, ზღუდავს გადაადგილების თავისუფლებას. ნდობის აღდგენისთვის გამონკვევად რჩება თავად დე ფაქტო ხელისუფალთა პოლიტიკა, თვითიზოლაცია დანარჩენი საქართველოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან (მაგ., 2007 წელს აფხაზეთის დე ფაქტო პრეზიდენტმა ბრძანებულებით აკრძალა მდ. ენგურზე გამავალი გამყოფი ხაზის გადაკვეთით ყველა სახის კომერციული ტვირტის მოძრაობა ორივე მიმართულებით) პასპორტიზაციისა და მშობლიურ ენაზე განათლების პრობლემები ეთნიკური ქართველებისთვის აფხაზეთის შემთხვევაში¹⁴.

ამ ფონზე ნდობის აღდგენის ქმედით ინსტრუმენტებად რჩება შერიგებისა და ჩართულობის პოლიტიკის ფარგლებში აფხაზეთისა და ცხინვალის

¹² ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში: https://eeas.europa.eu/delegations/georgia_ka.

¹³ ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისია: <https://eumm.eu/ge/>.

¹⁴ პოლიტიკის დოკუმენტი: „მშობლიურ ენაზე განათლების შეზღუდვა გალის რაიონში: გამოსავლის ძიებაში“; თორნიკე ზურაბაშვილი: <http://grass.org.ge/wp-content/uploads/2016/07/GRASS-ganathlebis-uphleba-galis-raion-shi1.pdf>.

რეგიონის მოსახლეობის უფასო სამედიცინო დახმარებისა და განათლების პროგრამები.

სახელმწიფო რეფერალური პროგრამა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში მცხოვრებ პირებს, რომლებიც კვეთენ გამყოფ ხაზს, საქართველოში არსებულ ნებისმიერ სამედიცინო დაწესებულებაში უფასოდ აწვდის სრულფასოვან, საჭიროებაზე გათვლილ სამედიცინო მომსახურებას. ამ კონტიგენტისათვის ხელმისაწვდომია C ჰეპატიტის ელიმინაციის პროგრამა. ჯამში, წინა წელთან შედარებით, ჯანდაცვის პროგრამით მოსარგებლეთა რიცხვმა ორჯერ მოიმატა.

ასევე, საქართველოს მთავრობა ხელს უწყობს ამ ტერიტორიებზე სამედიცინო მომსახურების გაუმჯობესებას და დახმარებას უწევს ადგილობრივ სამედიცინო პუნქტებს.

საქართველოს მთავრობის ჩართულობის სამოქმედო გეგმის შესაბამისად სამოკავშირეო მექანიზმის საშუალებით მთავრობა განაგრძობს აფხაზეთისათვის საჭირო ვაქცინების (მათ შორის იმუნიზაციისა და ვეტერინარული დანიშნულებისა), დიაბეტის, აივ/შიდსის და ტუბერკულოზის საწინააღმდეგო მედიკამენტების მიწოდებას.

ასევე, ეფექტურია საგანმანათლებლო პროგრამა „1+4“, რომელიც ხელს უწყობს ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლებს, გამარტივებული პროცედურებით – მშობლიურ ენაზე მხოლოდ ერთი გამოცდის ჩაბარებით – ჩაირიცხონ საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში. წარმატების შემთხვევაში სახელმწიფო ენის დაუფლების ერთწლიანი მოსამზადებელი კურსის გავლის შემდგომ ასეთი სტუდენტი არჩეულ ფაკულტეტზე ოთხწლიან საბაკალავრო პროგრამით გააგრძელებს სწავლას.

თუმცა სასურველია ეთნიკურ უმცირესობათა განათლების მიმართულებით სახელმწიფო პროგრამის გაუმჯობესება, მაგ., სტუდენტების საცხოვრებელი ხარჯების დასაფარი სასტიპენდიო პროგრამის შექმნა. ასევე, გადასაწყვეტია უკან, აფხაზეთსა თუ ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში, დაბრუნებისას დიპლომის აღიარებისა და შრომითი მოწყობის საკითხები.

ასოციირების შესახებ შეთანხმების ყველაზე მოცულობითი ნაწილი ეკონომიკურ საკითხებს ეხება, აქედან ყველაზე მეტი სიკეთე, რომელსაც საქართველოს მოქალაქეები ამ შეთანხმებით იღებენ და მომავალშიც მიიღებენ, სწორედ ეკონომიკის, ვაჭრობის სფეროდანაა. ამდენად, კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ და ჩვენი ქვეყნის სხვა საკანონმდებლო აქტები აქ უნდა განვიხილოთ იმ ჩრილში, თუ რამდენად უწყობენ (ან უშლიან) ისინი ხელს ეკონომიკურ საქმიანობასა და კონტაქტებს გამყოფი ხაზის სხვადასხვა მხარეს.

საქართველოს იუსტიციის მინისტრის, ქალბატონი თეა წულუკიანის, შეფასებით „მოცემული დოკუმენტი (იგულისხმება კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ მ.მ.) კრძალავს კომერციულ და სხვა კავშირებს სამხრეთ ოსეთსა და აფხაზეთთან. შესაბამისად, იგი კრძალავს ადამიანთა

შორის უბრალო კონტაქტსაც. ამიტომ უნდა შევცვალოთ ეს საკანონმდებლო ნორმა, რათა ხალხმა საოკუპაციო ხაზის ორივე მხარეს შეინარჩუნოს ურთიერთობა. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ამგვარად მრავალი ოჯახი გაიყო¹⁵.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ ნაკლებ წინააღმდეგობას ქმნის, მაგალითად, ეკონომიკური თანამშრომლობისთვის გამყოფი ხაზის სხვადასხვა მხარეს, ვიდრე სხვა საკანონმდებლო აქტები.

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მეექვსე მუხლი ზღუდავს ეკონომიკურ საქმიანობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, თუმცა იმავე მუხლის მეორე პუნქტით უშვებს გამონაკლისს, რომელიც ამ კანონის ფარგლებში დასაშვებს ხდის ეკონომიკურ საქმიანობას: „მუხლი 6; 2. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული აკრძალული საქმიანობის განხორციელება დაშვებულია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში სპეციალური თანხმობით, რომელიც გაიცემა საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დადგენილი წესით, თუ ეს ემსახურება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს“.

განვიხილოთ კანონით გამონაკლისად დაშვებული შემთხვევა, როცა ეკონომიკური თანამშრომლობა ემსახურება ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის მიზანს. დაუშვათ, დღევანდელ აფხაზეთში მომუშავე მენარმე შეუთანხმდა გამყოფი ხაზის აქეთ მცხოვრებს გასაყიდად მიანოდოს თავისი ნანარმი. იმით, რომ აფხაზეთის ტერიტორიაზე ნანარმოები საქონელი, მაგალითად ღვინო (აქციზული საქონელი), გაიყიდება სადმე, ვთქვათ, ქუთაისის მაღაზიაში, დაირღვევა საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 157-ე მუხლის მე-2 ნაწილი¹⁶, რომლის მიხედვითაც პირი, რომელიც ანარმოებს აქციზურ საქონელს საქართველოში, ვალდებულია დღის გადამხდელად რეგისტრაციისათვის მიმართოს საგადასახადო ორგანოს აქციზური საქონლის მიწოდებამდე. ამასთანავე ამავე კოდექსის 192-ე მუხლის შესაბამისად აქციზით დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელებამდე სავალდებულოა აქციზით დასაბეგრი ალკოჰოლური სასმელის აქციზური მარკით ნიშანდება. ხოლო აქციზური საქონლის მწარმოებელი ვალდებულია გადაიხადოს სააქციზო გადასახადი (საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 182-ე მუხლი, პირველი ნაწილი, „ა“ ქვეპუნქტი). ამ შემთხვევაში მნიშვნელობა არ აქვს იმას, რომ ნახსენები ღვინის მომწოდებელი დარეგისტრირებულია დღევანდელი აფხაზეთის ტერიტორიაზე (დე ფაქტო ხელისუფლების მიერ), ადგილზევე აქვს გადახდილი სააქციზო გადასახადი და ნანარმი მარკირებულია სააქციზო მარკით, ვინაიდან არც ამგვარ რეგისტრაციასა და არც ამგვარ სააქციზო მარკირებას საქართველოს კანონმდებლობა არ ცნობს.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ, მიუხედავად აკრძალვებისა, კომერციული ტვირთი მაინც მოძრაობს გამყოფი ხაზის გადაკვეთით ორივე მიმართულებით აფხაზეთისა¹⁷ და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთი შემთხვევაში.

¹⁵ ამონარიდი მინისტრ ნულუკიანის ინტერვიუდან უკრაინული გაზეთი „დეი“ 03.06.3015: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci-bez-gruziyi-i-ukrayiny-ne-bude-bezpechnoyi-yevropy>.

¹⁶ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი: http://www.rs.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=9288

¹⁷ Trans-Ingur/i economic relations: A case for regulation; Natalia Mirimanova: http://www.international-alert.org/sites/default/files/Caucasus_TransIngur_i_EconRelationsRegulation_EN_2013.pdf

დასკვნა

კონფლიქტის დარეგულირების სფეროში მრავალი სახელმწიფო უწყებაა ჩართული და, სამწუხაროდ, აღინიშნება ერთიანი ხედვისა და პოლიტიკის კოორდინაციის ნაკლებობა. ამის მაგალითია ასოციაციის დღის წესრიგით ნავარაუდევო ცვლილება კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ. ეს ცვლილება ინიცირებულია შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ, მაგრამ საქართველოს პარლამენტმა იგი მხოლოდ ერთი მოსმენით მიიღო და პროცესი შეჩერდა. სახეზეა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებათა შეუთანხმებლობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ცვლილება, უმთავრესად, შეეხება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა არალეგალური გზით შესვლის საკითხს (პირველ ჯერზე კანონდარღვევა სისხლი სამართლის კატეგორიიდან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევად კვალიფიცირება) და იგი არ არეგულირებს იმ წინააღმდეგობებს, რომლებიც კონფლიქტის მხარეთა ეკონომიკური თანამშრომლობის გზაზეა.

ასოციაციის შესახებ შეთანხმება, როგორც საერთაშორისო აქტი, სამართლებრივი რანგით უფრო მაღლა დგას, ვიდრე საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ ან ნებისმიერი ნაციონალური კანონი. ამდენად, სავარაუდოდ, ასოციაციის შესახებ შეთანხმებას ექნება როგორც საკანონმდებლო, ისე პრაქტიკული გავლენა კონფლიქტების საკითხებში ქვეყნის პოლიტიკაზე.

კონფლიქტის ზონებში, გამყოფ ხაზებზე ტვირთებისა და ადამიანების გადაადგილების გამარტივება გამოკვეთს კონფლიქტის დარეგულირების პერსპექტივას და, ასევე, აუმჯობესებს მოსაზღვრე რაიონებში მაცხოვრებელთა ყოფას¹⁸. აფხაზეთის შემთხვევაში ეს, უპირველესად, გალის რაიონის მაცხოვრებლები არიან, რომელთათვის გამყოფი ხაზის გადაკვეთა ყოველდღიურობაა, ხოლო ხაზის სხვადასხვა მხარეს ვაჭრობა ხშირ შემთხვევაში – შემოსავლის ერთადერთი წყარო.

კონფლიქტისა და მასთან დაკავშირებულ თემებზე (მაგ. დევნილთა მდგომარეობის გაუმჯობესება) მომუშავე მრავალი სახელმწიფო ინსტიტუტის საქმიანობა არაა განერილი ასოციაციის დღის წესრიგის სამოქმედო გეგმაში, მაშინ როცა მათ ამ საქმიანობის დაგეგმვა და შესრულება უნევთ ან ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ან/და საქართველოს იმ სამინისტროებთან თანამშრომლობით, რომელთა საქმიანობა კონფლიქტის სფეროში განერილია ასოციაციის დღის წესრიგის სამოქმედო გეგმაში. ასოციაციის შესახებ შეთანხმება საქართველოს ევროკავშირის სტანდარტის ქვეყნად ტრანსფორმაციის კომპლექსური დოკუმენტია. ამ დოკუმენტის სამოქმედო გეგმით აღნიშნულ სფეროში (ამ შემთხვევაში კონფლიქტები და მასთან დაკავშირებული საკითხები) მომუშავე ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის საქმიანობის ასახვა მოგვეცემდა სრულ სურათს, გაადვილებდა კოორდინაციასა და ხელს შეწყობდა მათი საქმიანობის ეფექტურობის ზრდას.

რუსეთის მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში (WTO) განევრინებთან დაკავშირებით საქართველოსა და რუსეთს შორის სავაჭრო კორიდორებზე

¹⁸ Isolation of PostSoviet Conflict Regions Narrows the Road to Peace; Magdalena Grono: <https://www.crisisgroup.org/europecentralasia/caucasus/isolation-postsovietconflictregionsnarrowsroad-peace>

შეთანხმება, დე ფაქტო ხელისუფლებებთან კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის ეკონომიკურ -სამეურნეო რეაბილიტაციის საკითხებზე თანამშრომლობის მაგალითები (აფხაზეთის შემთხვევაში ენგურჰესი) იძლევა საშუალებას, სამართლებრივი წინააღმდეგობის მიუხედავად, მხარეებმა შეიმუშაონ მარეგულირებელი წესები, რომლებიც გაადვილებდა გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს ეკონომიკურ თანამშრომლობას.

ევროკავშირის ქვეყნებში საქართველოს მოქალაქეთათვის მოკლევადიანი უვიზო მიმოსვლის რეჟიმი, როგორც ინსტრუმენტი, ხელს შეუწყობს ეკონომიკური, ჯანდაცვითი და საგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელებას. აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის ხელმისაწვდომობის გაზომვა მხოლოდ ნახსენებ პროგრამებთან ურთიერთქმედებაშია შესაძლებელი.

რეკომენდაცია

ასოციირების დღის წესრიგის სამოქმედო გეგმაში ამ დოკუმენტისათვის დამახასიათებელი საერთო პრინციპით გაიწეროს კონფლიქტსა და მასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მომუშავე ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის საქმიანობა (როგორც ესაა საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შემთხვევაში);

კონკრეტული მაგალითების საფუძველზე გაიზარდოს გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრებთა ინფორმირებულობის ხარისხი იმ შესაძლებლობებზე, რომლებსაც იძლევა ევროკავშირთან ასოციირების შეთანხმება და უვიზო მიმოსვლა;

ასოციირების დღის წესრიგში დეკლარირებული პრინციპების გათვალისწინებით შემუშავდეს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა (გადაიხედოს არსებული პოლიტიკის დოკუმენტები) და მის საფუძველზე მომზადდეს საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც ხელს შეუწყობს (გააფართოებს) გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს ეკონომიკურ, საგანმანათლებლო, ჯანდაცვის, კულტურისა და სხვა საკითხებში თანამშრომლობას; მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ უკვე არსებული პროგრამების გამოცდილება, დაზუსტდეს ბენეფიციართა განსხვავებული ჯგუფების საჭიროებები და ჩართულობისადმი მზაობა.

მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) ფარგლებში საქართველოსა და რუსეთს შორის შეთანხმების, ასევე დე ფაქტო ხელისუფლებებთან კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის ეკონომიკური რეაბილიტაციის საკითხებში თანამშრომლობის გამოცდილების გამოყენებით შემუშავდეს მარეგულირებელი წესები გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს ეკონომიკური თანამშრომლობის ხელშესაწყობად.