



საქართველოს
სახალხო დამცველი

სპეციალური ანბარიში

**ბადასასვლელების გაუმჯობესების გავლენა
აფხაზეთის გამოყოფა ხაზზე მცხოვრები
მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობაზე**



თბილისი

2017



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia




საქართველოს
სახალხო დამცველი

წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის დახმარებით.
მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ სახალხო დამცველის აპარატი და
პუბლიკაციის შინაარსის ევროკავშირის პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

შინაარსი

I. შესავალი: 2016-2017 წლების ცვლილებები	4
II. გავლენა ადგილობრივთა სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე	7
III. მოსწავლეთა და სკოლამდელი დაწესებულების აღსაზრდელთა გადაადგილების საკითხი	10
IV. დოკუმენტაციის საკითხები და მათი გავლენა გადაადგილების თავისუფლებაზე....	11
V. სამართლებრივი შეფასება და პასუხისმგებლობის საკითხი	12
VI. დასკვნა და რეკომენდაციები.....	15

I. შესავალი: 2016-2017 წლების ცვლილებები

2013 წლამდე, ოკუპირებული აფხაზეთიდან თბილისის კონტროლირებად ტერიტორიაზე მოსახვედრად დე ფაქტო აფხაზეთის ადმინისტრაცია ფორმალურად მხოლოდ ენგურის გამშვებ პუნქტს ცნობდა, თუმცა გამყოფი ხაზის მთელ პერიმეტრზე (დაახლოებით 120 კმ) ადგილობრივი მოსახლეობა ძირითადად შემოვლითი გზებით ახერხებდა გადაადგილებას. 2009 წლიდან რუსეთის ფედერაციის ფედერალური უსაფრთხოების სასაზღვრო სამსახურმა დაიწყო მდინარე ენგურის გასწვრივ ე.წ. „საზღვრის“ გამაგრებითი სამუშაოები და 2013 წელს დამატებით 4 გადასასვლელი პუნქტი გაიხსნა.¹ ამ პუნქტებით 4 წლის განმავლობაში ინტენსიურად სარგებლობდა გალის რაიონის მოსახლეობა, მათ შორის მოსწავლეები და პაციენტები.

2016 წლის განმავლობაში აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებამ არაერთხელ განაცხადა, რომ აპირებდა გაეუქმებინა არსებული გამშვები პუნქტები, მდინარე ენგურის პუნქტის გარდა. 5 გამშვები პუნქტიდან, ერთი - შამგონა-თაგილონი - 2016 წლის აპრილში გაუქმდა. 2017 წლის 4 მარტს ასევე შეწყვიტა ფუნქციონირება ხურჩა-ნაბაკევისა და ორსანტია-ოტობაიას გამშვებმა პუნქტებმა. შედეგად, გადაადგილებისათვის მხოლოდ ორი - ენგურის და საბერიო-წყოუმის გადასასვლელი დარჩა.

გამყოფ ხაზზე გამშვები პუნქტების გაუქმება დე ფაქტო პრეზიდენტის რაულ ხაჯიმბას წინასაარჩევნო დაპირებას წარმოადგენდა, თუმცა პრაქტიკაში მისი განხორციელება მხოლოდ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მოწესრიგების შემდეგ გახდა შესაძლებელი. გალის რაიონის ე.წ. ქვედა ზონიდან, ენგურის ხიდან დე ფაქტო საზღვარი გზა და დაინიშნა ავტობუსები.

საქართველოში გაეროს მუდმივი კოორდინატორის, ნილს სკოტის განცხადებით, ამ ორი გადასასვლელის გაუქმება გავლენას მოახდენს დღეში დაახლოებით 1000 გადამსვლელზე, რითაც კიდევ უფრო მეტ იზოლაციაში მოექცევა გამყოფი ხაზის გასწვრივ მცხოვრები მოსახლეობა.² ერთ-ერთი ადგილობრივის თქმით გადასასვლელების გაუქმება მათთვის ჰაერის გადაკეცვის ტოლფასია.³

ამ გადაწყვეტილების გასაპროტესტებლად, გალის რაიონის მოსახლეობამ 2017 წლის 25 იანვარს ენგურის ხიდთან და სოფელ ნაბაკევში ორი აქცია გამართა. ენგურის ხიდზე აქციის მონაწილეებს ადგილობრივი დე ფაქტო ხელისუფლების და უშიშროების წარმომადგენლები

¹ ეს პუნქტებია შამგონა-თაგილონი, ხურჩა-ნაბაკევი, ორსანტია-ოტობაია, რომლებიც გალის რაიონის ე.წ. ქვედა ზონაშია განთავსებული და წყოუმი-საბერიო, რომელიც გალის რაიონის ე.წ. ზედა ზონაშია. „გალის რაიონის სოფლებში ნაბაკევი და ოტობაია მიმდინარეობს აფხაზეთის რესპუბლიკის სახელმწიფო საზღვრის გამაგრებითი სამუშაოები“ [В селах Набакиа и Отобая Галского района ведутся работы по укреплению Государственной границы Республики Абхазия], 11 ივნისი 2013, „აფსნიპრესი“ ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე:

<http://www.apsnypress.info/news/v-selakh-nabakia-i-otobaya-galskogo-rayona-vedutsya-raboty-po-ukrepleniyu-gosudarstvennoy-granitsy-r/> [05.10.2017].

² „ნილს სკოტის, მუდმივი კოორდინატორის განცხადება გაეროს ქვეყნის გუნდის სახელით მდინარე ენგურზე გადასასვლელი პუნქტების გამოცხადებულ დახურვასთან დაკავშირებით“ 26 იანვარი 2017, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე:

http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WdXavVuCzIX [05.10.2017].

³ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის ოქტომბერი.

შეზღუდნენ, რის შემდეგაც აქცია მალევე დაიშალა.⁴ ადგილობრივ მკვიდრთა განმარტებით, მათ დაემუქრნენ, რომ აღარ გაეზღუდათ მსგავსი აქციები.⁵

2017 წლის დასაწყისში ორსანტია-ოტობაიასა და ხურჩა-ნაბაკევის გადასასვლელების გაუქმებას საერთაშორისო გამოხმაურებაც მოჰყვა. ევროკავშირის სადამკვირვებლო მისიამ შემოთქმა გამოხატა და აღნიშნა, რომ ეს გადაწყვეტილება უარყოფითად აისახება ადგილობრივთა ყოველდღიურ ცხოვრებაზე, მათ შორის გააუარესებს სკოლის მოსწავლეებისა და პაციენტთა მდგომარეობას.⁶

საქართველოში გაეროს მუდმივმა კოორდინატორმა ნილს სკოტმა განაცხადა, რომ ამ ტიპის შეზღუდვას უარყოფითი გავლენა ექნება აფხაზეთში მცხოვრები ადამიანების ჰუმანიტარულ და განვითარების საჭიროებებზე, კერძოდ კი ჯანდაცვის, განათლების ხელმისაწვდომობაზე და ეკონომიკურ საქმიანობაში მონაწილეობაზე. სკოლის მოსწავლეებს კი შეეზღუდებათ მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების შესაძლებლობა. გაეროს წარმომადგენლობამ მოუწოდა შესაბამის მხარეებს გაითვალისწინონ გადასასვლელების ჩაკეტვის გავლენა ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებებზე და უზრუნველყონ მათი უფლებების და საჭიროებების პატივისცემა.⁷

საქართველოში ამერიკის ელჩმა 26 იანვარს მოინახულა გადასასვლელი პუნქტები ხურჩასა და ორსანტიაში. საელჩოს განცხადებაში აღნიშნული იყო, რომ გადასასვლელი პუნქტების დახურვა კიდევ უფრო მეტად შეზღუდავს ადგილობრივთა გადაადგილების თავისუფლებას, რაც გავლენას იქონიებს ადგილობრივთა ცხოვრებაზე. ამერიკის ელჩმა მოუწოდა აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლების წარმომადგენლებს, კიდევ ერთხელ განიხილონ ეს გადაწყვეტილება და უზრუნველყონ ადგილობრივთა გადაადგილება და წვდომა შესაბამის სერვისებზე.⁸

⁴ „გალის მაცხოვრებლებმა გამშვები პუნქტების დაგეგმილი დახურვა გააპროტესტეს“, 2017 წლის 27 იანვარი, „სივილ ჯორჯია“, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=30982> [ბოლოს ნანახია 24.02.2017]; „ნაბაკევი და ენგურის ხიდთან სოხუმის გადაწყვეტილება გააპროტესტეს“ 21 თებერვალი 2017, „ლაივპრესი“, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/17952-nabakevshidaenguriskhidhansokhumisgadatsyvetilebagaaprotestes.html> [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

⁵ ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის ივნისი.

⁶ „ევრო კავშირის სადამკვირვებლო მისიამ ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის ფარგლებში გალში გამართულ 42-ე შეხვედრაში მონაწილეობა მიიღო“, 25 იანვარი 2017, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: https://www.eumm.eu/ge/press_and_public_information/press_releases/5728/?year=2017&month=1 [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

⁷ „ნილს სკოტის, მუდმივი კოორდინატორის განცხადება გაეროს ქვეყნის გუნდის სახელით მდინარე ენგურზე გადასასვლელი პუნქტების გამოცხადებულ დახურვასთან დაკავშირებით“ 26 იანვარი 2017, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WdXavVuCzIX [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

⁸ „ელჩის ვიზიტი ადმინისტრაციული გამყოფი ხაზის გადასასვლელებზე ნაბაკევი-ხურჩა და ოტობაია ორსანტია (26 იანვარი)“ [Ambassador's visit to the ABL crossings at Nabakevi-Khurcha and Otobaia-Orsantia (January 26)] ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <https://ge.usembassy.gov/abl-crossings-nabakevi-khurcha-meore-otobaia-orsantia/> [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

პრობლემურად შეფასდა გადასასვლელი პუნქტების გაუქმება გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისიის ანგარიშში საქართველოსთან თანამშრომლობის შესახებ, რომელიც 2017 წლის სექტემბერში, გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის საბჭოს 36-ე სესიაზე იქნა წარდგენილი. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ზოლზე გადასასვლელების გაუქმება და ე.წ. „ბორდერიზაციის“ პროცესი ხელს უშლის ადგილობრივთა მიერ როგორც გადაადგილების თავისუფლების, ისე სხვა უფლებების რეალიზებას და ნდობის აღდგენის ღონისძიებების განხორციელებას.⁹

გადასასვლელების გაუქმებასთან ერთად, აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებამ ასევე გაზარდა სანქციები ე.წ. „საზღვრის უკანონო კვეთის“ ბრალდებით დაკავებულთათვის. ჯარიმები გასამმაგდა: თუ 2016 წლამდე ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მკვიდრი მოსახლე დაკავებისთვის 2 000 რუბლს (დაახლ. 80 ლარი) იხდიდა, ახლა ჯარიმა 4 800-დან 6 000 რუბლამდე (დაახლ. 210-260 ლარი) მერყეობს. განმეორებით დარღვევის შემთხვევაში სანქციებს დაემატა ადმინისტრაციული პატიმრობა.¹⁰ რაც შეეხება საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე მცხოვრები პირების დაკავებას, მათ დაახლოებით 30 000-80 000 რუბლის (დაახლ. 1 500-3 500 ლარი) ფარგლებში უწყვეტ ჯარიმის გადახდა.

წინა წლებისაგან განსხვავებით, 2017 წლიდან უკვე დაფიქსირდა ე.წ. „საზღვრის უკანონო კვეთის“ ბრალდებით გრძელვადიანი პატიმრობის რამდენიმე შემთხვევა. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, მიმდინარე წლის მარტი-აპრილის განმავლობაში დაფიქსირდა საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთა გრძელვადიანი დაკავებების 3 შემთხვევა. მათგან ერთი რამდენიმე კვირიანი პატიმრობის შემდეგ 50 000 რუბლი (დაახლ. 2 230 ლარი) ჯარიმის გადახდის შედეგად გათავისუფლდა, ხოლო ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ რიყის ორ მკვიდრს ე.წ. „საზღვრის უკანონო კვეთის“ და „სამართალდამცველებისათვის წინააღმდეგობის გაწევის“ ბრალდებით 2 და 2 წლით და 6 თვით პატიმრობა მიესაჯათ.¹¹ ასეთი რეგულაციებისა და რუსი მესაზღვრეების მიერ გამყოფი ხაზის გაძლიერებული პატრულირების პირობებში, ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ შემოვლითი გზების გამოყენება საკმაოდ მაღალ რისკთან არის დაკავშირებული.

საქართველოს სახალხო დამცველის შეფასებით გადასასვლელების გაუქმება და სანქციების გამკაცრება არის კიდევ ერთი უკან გადადგმული ნაბიჯი ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებების პატივისცემისა და დაცვის კუთხით. გამშვები პუნქტების დახურვა ზღუდავს გალის რაიონის მკვიდრთა გადაადგილების თავისუფლებას და გაუმართლებელ დაბრკოლებებს უქმნის მათ ჯანდაცვის მომსახურებისა და განათლების მიღების, ვაჭრობის, ოჯახური კავშირების შენარჩუნებისა თუ სხვა მიმართულებებით.

⁹ „გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისიის მოხსენება საქართველოსთან თანამშრომლობის შესახებ“ A/HRC/36/65, 17 აგვისტო 2017, (Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on cooperation with Georgia), პარ.52-56, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/240/97/PDF/G1724097.pdf?OpenElement> [ბოლოს ნანახია 9.11.2017].

¹⁰ „რატომ არის რუსეთთან საზღვარზე ერთი გადასასვლელი პუნქტი, ხოლო საქართველოსთან ექვსი?“ („Почему с Россией один пункт перехода границы, а с Грузией шесть?“) „აფსნილაიფი“, 31 იანვარი 2017 ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://apsnylife.ru/syuzhety/99-syuzhety/1195-pochemu-s-rossiej-odin-punkt-perekhoda-granitsy-a-s-gruziej-shest> [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

¹¹ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის N13238/17 წერილი 06.09.2017.

სახალხო დამცველი თავის საპარლამენტო და სპეციალურ ანგარიშებში, ასევე საჯარო განცხადებებში მუდმივად ამახვილებს ყურადღებას გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვის საკითხზე. ომბუდსმენმა არაერთხელ მიმართა მხარეებს შეთანხმდნენ გადაადგილების ისეთ რეჟიმზე, რომელიც არ შელახავს ადამიანის ღირსებასა და უფლებებს. სამწუხაროა, რომ გადაადგილების თავისუფლება არა ჰუმანიტარულ, არამედ პოლიტიკურ ჭრილში განიხილება.

წინამდებარე ანგარიში მიმოიხილავს იმ პრობლემებს, რომლებიც შეექმნათ ადგილობრივ მკვიდრთ გადასასვლელების გაუქმების შედეგად აფხაზეთის გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს მოსახლეობის მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით.

II. გავლენა ადგილობრივთა სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე

ა. გადასასვლელების გაუქმების გავლენა საქართველოს კონტროლირებად მხარეს მცხოვრები მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე

გადასასვლელი პუნქტების მიმდებარედ, საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე ყოველთვის შეინიშნებოდა ხალხმრავლობა და ეკონომიკური აქტივობები. ადგილობრივი მოსახლეობა სწორედ გადაადგილებასთან დაკავშირებულ ეკონომიკურ საქმიანობას ეწეოდა. მაგალითად, გადასასვლელებთან რამდენიმე ათეული ტაქსის მძღოლი მუშაობდა; იყვნენ ადამიანები, რომლებიც გადამსვლელებს ტვირთის გადატანაში ეხმარებოდნენ, ფუნქციონირებდა მაღაზიები, კაფე და, ასევე, თხილის და ჯართის ჩამზარებელი პუნქტები.



ხურჩა-ნაბაკევის გადასასვლელი გაუქმებამდე, 2015 წ.

გადასასვლელი პუნქტის გაუქმების შემდგომ ტაქსის მძღოლების ნაწილი უმუშევარი დარჩა, ხოლო ნაწილი კი იძულებული გახდა მუშაობა ზუგდიდში გაეგრძელებინა. ასევე, შემოსავლის გარეშე დარჩნენ ის პირები, რომლებიც ტვირთის გადაზიდვაში ეხმარებოდნენ მოქალაქეებს. დაიხურა მაღაზია, კაფე და ჯართისა და თხილის მიმღები პუნქტებიც.

გადასასვლელის დაკეტვის გამო მნიშვნელოვნად შემცირდა ნათესაური და მეგობრული კავშირები, რაც ადგილობრივთა სერიოზული წუხილის საგანს წარმოადგენს. ეს საკითხი ასევე დაკავშირებულია უსაფრთხოების პრობლემასთანაც. თუ აქამდე, საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე მცხოვრები პირები ოკუპირებულ ტერიტორიაზე გადასვლისას დაკავების შემდეგ ჯარიმით თავისუფლდებოდნენ, წელს უკვე ადგილობრივებს გრძელვადიანი დაკავებები ემუქრებათ. აღსანიშნავია, რომ უმეტეს შემთხვევაში ადგილობრივი მოსახლეობა გამყოფ ხაზს კვეთს ნათესავთა მონახულების და ტრადიციულ დღესასწაულებში მონაწილეობის მიზნით. მაგალითად, სოფელ ხურჩის სასაფლაო ოკუპირებულ ნაბაკეთთან მდებარეობს. მოსახლეობას ხშირად საქონლის მებნის დროს აკავებენ, როგორც ეს იყო ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფ. რიყის მკვიდრი მამა-შვილი ა.რ. და პ.რ.-ს შემთხვევაში. ოჯახის წევრების განმარტებით, ისინი დაკარგულ ცხენს ეძებდნენ და მათ გამყოფი ხაზი არ გადაუკვეთავთ. 2017 წლის აგვისტოში დაკავებულებს დე ფაქტო სასამართლომ 2 წლით და 2 წლითა და 6 თვით თავისუფლების აღკვეთა შეუფარდა. აღნიშნული საკითხი აქტიურად განიხილებოდა გალის ინციდენტების პრევენციისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის შეხვედრების ფარგლებში, თუმცა რეალური შედეგი მოლაპარაკებებს არ მოჰყოლია.¹²

ბ. გადასასვლელის გაუქმების გავლენა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე

ხურჩა-ნაბაკეთისა და ორსანტია-ოტობაიას გადასასვლელი პუნქტების გაუქმებამ განსაკუთრებით უარყოფითი გავლენა მოახდინა გალის რაიონის ე.წ. ქვედა ზონაში მცხოვრები 11 სოფლის დაახლოებით 3 400 ოჯახზე, რომლებიც ყველაზე ხშირად სარგებლობდნენ ამ გადასასვლელით. მათთვის პუნქტების გაუქმებამ რამდენიმე პრობლემა შექმნა.

უპირველეს ყოვლისა, გაიზარდა საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიამდე მგზავრობის დრო და თანხა. მაგალითისათვის, თუ ამ პუნქტების დახურვამდე ოკუპირებულ სოფელ ფიჩორიდან ან ოტობაიადან ზუგდიდამდე მოქალაქეს 1 ლარი და დაახლოებით 20-30 წუთი უჯდებოდა, ახლა მგზავრობა ენგურის ხიდის გავლით მინიმუმ 4 ლარი ჯდება, გადაადგილების დრო კი გაორმაგებულია.

მომატებულია ფასები ენგურის ხიდზე ტვირთის გადატანის დროსაც. თუ ქვედა ზონის გამშვებ პუნქტებზე ერთი ჩანთის გადატანა დაახლოებით 100 რუბლი (5 ლარი) ჯდება, ახლა იგივე მოცულობის ტვირთი ენგურის ხიდის გამშვებ პუნქტზე 300 რუბლი (15 ლარი) ჯდება. დიდი რაოდენობით ტვირთის გადატანა კი ადგილობრივი მკვიდრთათვის შეზღუდულია.

¹² „მამა-შვილ რ.-ებს დე ფაქტო სასამართლომ პატიმრობა მიუსაჯა“ 1 აგვისტო 2017, „ლაივპრესი“, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/20154.html> [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

ამან განსაკუთრებით დიდი დარტყმა მიაყენა იმ გლეხებს, რომელთაც მცირე ოდენობის სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების პროდუქტი (თხილი, ციტრუსი, ყველი) ზუგდიდის ბაზარში გადმოჰქონდათ კვირაში რამდენჯერმე, რაც მათი შემოსავლის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენდა. ახლა გადაადგილების გართულებისა და გაძვირების გამო, ისინი თვეში მხოლოდ ერთხელ ან ორჯერ ახერხებენ გადმოსვლას.¹³

გადასასვლელი პუნქტების გაუქმება ასევე უარყოფითად აისახა ნათესაურ კავშირებზე, განსაკუთრებით კი ასაკოვან მოსახლეობაზე, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მარტოა დარჩენილი. ადგილობრივების განცხადებით, ისინი საქართველოს კონტროლირებად მხარეს მცხოვრებ ნათესავებთან რეგულარულად გადმოდიოდნენ. მათ შორის, უმძიმეს მდგომარეობაში აღმოჩნდა ის ასაკოვანი მოსახლეობა, რომლებიც ოჯახური კავშირების შენარჩუნების გარდა, სხვადასხვა სოციალური თუ ჯანდაცვის მომსახურების მიზნით კვეთდა გამყოფ ხაზს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მიმართულებით.



ენგურის ხიდი, 2017.

გალის მოსახლეობა აღნიშნავს, რომ ენგურის ხიდის გადალახვა, რომელიც დაახლოებით 2 კმ-ია, რთული და ღირსების შემლახავია. 2017 წელს, აფხაზურ მხარესთან ხანგრძლივი მოლაპარაკებების შემდეგ, გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის (UNHCR) დაფინანსებით ენგურის ხიდზე ამოქმედდა სამარშრუტო ტაქსი, რომელიც უფასოდ ემსახურება მხოლოდ ყველაზე მოწყვლადი კატეგორიის ჯგუფებს (მოხუცებს, ბავშვებს).¹⁴ თუმცა, გაღების განცხადებით, ეს საკმარისი არ არის. დანარჩენებს კვლავ ფეხით ან ცხენიანი ოთხთვალათი უწევთ ხიდზე გადაადგილება.

¹³ ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 23.10.2017.

¹⁴ „რვა წლის შემდეგ ენგურის ხიდზე ავტობუსით მგზავრობა აღდგა“, 26 დეკემბერი 2016, „რადიო თავისუფლება“, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/enguris-khidi/28197443.html> [ბოლოს ნანახია 05.10.2017].

ადგილობრივები ითხოვენ, რომ ამოქმედდეს თუნდაც ფასიანი მუნიციპალური ტრანსპორტი.¹⁵ აღნიშნული საკითხი სახალხო დამცველის აპარატმა ქუენვის საერთაშორისო დისკუსიებში მონაწილე ქართული დელეგაციის წევრების წინაშე დააყენა. თუმცა, მათი განცხადებით ეს მოკლე დროში ვერ მოგვარდება და დამატებითი მოლაპარაკებები იქნება საჭირო.¹⁶

III. მოსწავლეთა და სკოლამდელი დაწესებულების აღსაზრდელთა გადაადგილების საკითხი

ხურჩა-ნაბაკევისა და ორსანტია-ოტობაიას გადასასვლელებზე და, ზოგადად, გამყოფ ხაზზე გადაადგილება ყოველდღიურად უწევდათ სკოლის მოსწავლეებს, რომლებიც გამყოფი ხაზის ერთ მხარეს ცხოვრობდნენ, სკოლა კი რამდენიმე მეტრის მოშორებით, თუმცა გამყოფი ხაზის მეორე მხარეს მდებარეობდა. წლების განმავლობაში გამყოფ ხაზზე კონტროლის გამკაცრებამ მნიშვნელოვნად შეამცირა, 2017 წლიდან კი თითქმის სრულად შეზღუდა ასეთი მოსწავლეების რაოდენობა.

- 2015-2016 სასწავლო წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ ხურჩადან გალის რაიონის სოფელ ნაბაკევი 5 მოსწავლე გადადიოდა, 2016-2017 წლებში 4, 2017 სასწავლო წელს კი არცერთი;¹⁷
- 2015-2016 წლებში, გალის რაიონის სოფელ ოტობაიადან ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ განმუხურში 15 მოსწავლე გადადიოდა.¹⁸ 2016-2017 წელს 17 მოსწავლე, 2017 წელს კი, სავარაუდოდ, არცერთი.

მოსწავლეთა მცირე ნაწილი ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მოქმედ სკოლებში გადავიდა, უმეტესობა კი საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე ნათესავებთან რჩება და მხოლოდ შაბათ-კვირას ბრუნდება სახლში ოჯახის მოსანახულებლად.

რაც შეეხება საბავშვო ბაღის აღსაზრდელებს, 2016 წელს სოფელ ხურჩის სკოლამდელ სააღმზრდელო დაწესებულებაში ოკუპირებული ნაბაკევიდან 11 მცირეწლოვანი ირიცხებოდა. 2017 წლის სექტემბრიდან კი მხოლოდ ორი, რომლებიც კვირის განმავლობაში მშობლებთან ერთად სოფელ ხურჩაში რჩებიან. გასათვალისწინებელია, რომ სოფელ ნაბაკევი საბავშვო ბაღი არ არის. მსგავსი სიტუაციაა სოფელ ორსანტიის საბავშვო ბაღშიც,

¹⁵ ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის ივნისი.

¹⁶ ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017 წლის ივნისი.

¹⁷ 2014 წელს აქ 7, 2013 წელს 13, ხოლო 2012 წელს 22 მოსწავლე გადაადგილდებოდა.

¹⁸ 2014 წელს მოსწავლეების რაოდენობა 18-ს, ხოლო 2013 წელს 34-ს შეადგენდა.

სადაც 2016 წელს 5 აღსაზრდელი გადმოდიოდა ოკუპირებული ოტობაიდან, 2017 წლის სექტემბრიდან კი არც ერთი.¹⁹

სკოლის მოსწავლეებს ასევე ძალიან უჭირთ საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადმოსვლა სხვადასხვა პროექტებში, ტრენინგებში, საზაფხულო სკოლებში თუ ბანაკებში მონაწილეობის მისაღებად. მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი დოკუმენტების არქონა წინა წლებშიც პრობლემა იყო, არასრულწლოვნები შემოვლითი გზებით მაინც რისკავდნენ გადასვლას. 2017 წლიდან, შემოვლითი გზებით სარგებლობა ფაქტობრივად შეუძლებელი გახდა, რადგან ბავშვებისთვის რუსეთის ფედერაციის მესაზღვრეების მიერ დაკავების საფრთხე კიდევ უფრო გაზრდილია. გამომდინარე იქიდან, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე ბავშვთა განვითარების შესაძლებლობები შეზღუდულია, მათთვის საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადმოსვლის შეზღუდვა გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვასთან ერთად, ბავშვის უფლებების დარღვევად უნდა შეფასდეს.

IV. დოკუმენტაციის საკითხები და მათი გავლენა გადაადგილების თავისუფლებაზე

გამომდინარე იქიდან, რომ გალის რაიონის მოსახლეობა საქართველოს მოქალაქეები არიან, აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლება მათზე ე.წ. აფხაზურ პასპორტს არ გასცემს. წლების განმავლობაში მათთვის ფორმა N9 მოქმედებდა, რომელიც გალში ცხოვრების დამადასტურებელი დროებითი საბუთი იყო. 2017 წლის მდგომარეობით, დოკუმენტი გაცემული იყო დაახლოებით 12 000 პირზე.

2017 წლის აპრილიდან, ფორმა N9-ის ბინადრობის მოწმობებით ჩანაცვლება დაიწყო.²⁰ ბინადრობის მოწმობები მფლობელს მხოლოდ გამყოფ ხაზზე გადაადგილების უფლებას ანიჭებს და არ მოიცავს პოლიტიკურ უფლებებს და, ასევე, ისეთ მნიშვნელოვან უფლებას, როგორიცაა, მაგალითად, საკუთრების უფლება. აღსანიშნავია, რომ ბინადრობის მოწმობები გაიცემა 5 წლის ვადით. ასევე, თუ პირი 6 თვის განმავლობაში არ ცხოვრობს აფხაზეთში, მას ჩამოერთმევა ბინადრობის უფლება.²¹

აღნიშნული შეზღუდვების გათვალისწინებით, ბინადრობის მოწმობებს უნდობლად ეკიდებიან გალის რაიონში. მოსახლეობა მიიჩნევს, რომ ბინადრობის მოწმობებით აფხაზებს იურიდიული საფუძველი მიეცემათ გალის მოსახლეობის ტერიტორიიდან გასაძევებლად, რადგან დე ფაქტო ადმინისტრაციას ნებისმიერ მომენტში შეუძლია შეწყვიტოს ან აღარ

¹⁹ საბავშვო ბაღების დირექციის მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 09.11.2017.

²⁰ ახალი კანონი „აფხაზეთის რესპუბლიკაში უცხო ქვეყნის მოქალაქეების უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ ძალაში 2016 წლის 1 აპრილს შევიდა და მასში გაწერილია ბინადრობის მოწმობების გაცემის წესი და წინაპირობები, ასევე ის უფლებები, რომლებიც ენიჭება ამ დოკუმენტის მფლობელს.

²¹ ამ საკითხების დეტალური მიმოხილვა იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშში „კონფლიქტით დაზარალებული მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა საქართველოში, 2015“, გვ. 24-27, ანგარიში ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3764.pdf>.

გაცეს პირზე ბინადრობის უფლება, მაგალითად, უსაფრთხოების მოტივით. გარდა ამისა, გალის ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობა აფხაზეთის ძირძველ მკვიდრად მიიჩნევს თავს და არა „სტუმრად“ ან „უცხოელად“, როგორც ეს ბინადრობის მოწმობით არის განსაზღვრული.²²

მიუხედავად ამ უკმაყოფილებისა, ისინი იძულებულნი არიან მიმართონ დე ფაქტო ადმინისტრაციას ბინადრობის ნებართვის მიღების განაცხადით, რადგან დე ფაქტო ხელისუფლება ფორმა N9-ს აღარ გასცემს და არც მათი მოქმედების ვადას აგრძელებს. შესაბამისად გამყოფ ხაზზე გადასადგომიდან ბინადრობის მოწმობა ერთადერთი ალტერნატივა გახდება.²³ ბინადრობის მოწმობის ასაღებად საქართველოს მოქალაქეობაზე უარის თქმა საჭირო არაა, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორია გალის მოსახლეობისათვის.

ბინადრობის მოწმობის მიღება რთული, დროში გაწელილი და ძვირი პროცედურაა. აფხაზური დე ფაქტო ადმინისტრაციის განცხადებით ბინადრობის მოწმობების გაცემიდან სამ თვეში 4 000 განაცხადიდან გალის, ოჩამჩირისა და ტყვარჩელის 500-მა მცხოვრებმა მიიღო ეს დოკუმენტი, 500 კი მზადაა გასაცემად.²⁴ თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ დოკუმენტების გაცემის სირთულეს და დროის ხანგრძლივობას, სავარაუდოა, რომ გალის რაიონის მოსახლეობის დიდ ნაწილს გამყოფ ხაზზე გადაადგილების შესაძლებლობა 2018 წლიდან უფრო და უფრო გაურთულდება, რაც მათ მძიმე სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების წინაშე დააყენებს.

V. სამართლებრივი შეფასება და პასუხისმგებლობის საკითხი

როგორც ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის, ისე საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულია ყველა ადამიანის თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის უფლება,²⁵ პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება,²⁶ თავისუფალი მიმოსვლისა და საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უფლება.²⁷

კონფლიქტურ რეგიონებში საქართველოს მოქალაქეების ე.წ. „სასაზღვრო რეჟიმის“ დარღვევისათვის დაკავება/დაპატიმრება წარმოადგენს ადამიანების თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლების ხელყოფას.

²² ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017.

²³ ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ სახალხო დამცველის აპარატისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, 2017.

²⁴ „აღმოსავლეთ აფხაზეთში გაცემულია 500 ბინადრობის მოწმობა“ (В ВОСТОЧНОЙ АБХАЗИИ ВЫДАНО 500 ВИДОВ НА ЖИТЕЛЬСТВО), „აფხაზიაინფორმი“, 12 ოქტომბერი 2017. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://abkhazinform.com/item/6575-v-vostochnoj-abkhazii-vydano-500-vidov-na-zhitelstvo> [ბოლოს ნანახია 07.11.2011]

²⁵ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-5 მუხლი.

²⁶ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-8 მუხლი.

²⁷ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-4 დამატებითი ოქმის მეორე მუხლი.

ადამიანის თავისუფალი გადაადგილების და მიმოსვლის უფლება გარანტირებულია არაერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო დოკუმენტით. გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-3 და მე-9 მუხლი განსაზღვრავს, რომ ყოველ ადამიანს აქვს სიცოცხლის, თავისუფლებისა და პირადი ხელშეუხებლობის უფლება და არავის დაპატიმრება, დაჭერა ან გამეფება არ შეიძლება თვითნებურად.

ევროპულმა სასამართლომ საქმეში „ილასკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის წინააღმდეგ“²⁸ დაადგინა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-5 მუხლის (თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება) დარღვევა, იმის გამო, რომ განმცხადებელთა პატიმრობა არ იყო კანონიერი, რადგან ის განაჩენი, რომლის თანახმადაც ისინი დააპატიმრეს, არ იყო გამოტანილი კომპეტენტური სასამართლო ორგანოს მიერ. ევროპული სასამართლოს შეფასებით, არც ერთი განმცხადებელი არ ყოფილა მსჯავრდებული „სასამართლოს“ მიერ და პატიმრობის სასჯელის გამოტანა ისეთი ორგანოს მიერ, როგორც არის ე.წ. „დნესტრისპირეთის რესპუბლიკის“ უზენაესი სასამართლო არ შეიძლება ჩაითვალოს „კანონიერ პატიმრობად“.

ბავშვთა უფლებების დარღვევად უნდა შეფასდეს არასრულწლოვანთათვის მშობლიურ ენაზე განათლების აკრძალვა და სხვადასხვა საგანმანათლებლო ღონისძიებებში მონაწილეობის ხელის შეშლა. გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენცია აღიარებს ბავშვის უფლებას განათლებაზე და ამბობს, რომ განათლება მიმართული უნდა იყოს ბავშვისა და მისი მშობლების კულტურის, ენის და ღირებულებებისადმი პატივისცემის განვითარებისკენ.²⁹ გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი ასევე ვრცლად საუბრობს განათლების უფლებაზე და მის მიზნებზე, რომელთა მიხედვითაც, განათლება მიმართული უნდა იყოს „ადამიანის პიროვნებისა და მისი ღირსებების შემეცნების სრულად განვითარებისკენ“ და „განამტკიცებდეს ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებებისადმი პატივისცემას“; განათლება უნდა ემსახურებოდეს „ერებსა და რასობრივ, ეთნიკურ და რელიგიურ ჯგუფებს შორის ურთიერთგაგების, შემწყნარებლობისა და მეგობრობის განვითარებას“.³⁰ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტმა ასევე განმარტა, რომ განათლება უნდა იყოს ფიზიკურად და ეკონომიკურად *ხელმისაწვდომი* ყველასათვის დისკრიმინაციის გარეშე³¹ და *მისაღები*, რაც გულისხმობს, რომ განათლების ფორმა და არსი, მათ შორის სწავლის სისტემა და მეთოდები უნდა იყოს საჭიროების შესაბამისი, კულტურულად რელევანტური და ხარისხიანი როგორც მოსწავლეებისთვის, ასევე მშობლებისთვის.³²

გარდა ამისა, ბავშვის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ მან მონაწილეობა მიიღოს სხვადასხვა კულტურულ, შემოქმედებით თუ სპორტულ ღონისძიებებში. ეს უფლება გაეროს

²⁸ „ილასკუ და სხვები მოლდოვასა და რუსეთის წინააღმდეგ“, (Ilascu and Others v. Moldova and Russia (Application no. 48787/99) პარა. 462.

²⁹ გაეროს ბავშვის უფლებათა კონვენციის მუხლი 28 და მუხლი 29(1)(გ).

³⁰ გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი, მუხლი 13(1).

³¹ ხელმისაწვდომობა გულისხმობს დისკრიმინაციის დაუშვებლობას, ფიზიკურ ხელმისაწვდომობას, რათა განათლება იყოს ფიზიკურად უსაფრთხო წვდომის არეში და ეკონომიკური ხელმისაწვდომობას, იხილეთ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N13, §6.

³² ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N13, §6.

ბავშვის უფლებათა კონვენციის 31-ე მუხლით არის გამყარებული და სახელმწიფოს მისი რეალიზების ვალდებულებას აკისრებს. შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებამ და დე ფაქტო ხელისუფლებებმა, პრობლემის მოგვარების მიზნით და ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, უნდა გამოიყენონ გზები რათა ბავშვებს, განურჩევლად მათი გეოგრაფიული მდებარეობისა, მიეცეთ საშუალება მონაწილეობა მიიღონ სხვადასხვა კულტურულ, საგანმანათლებლო თუ სპორტულ ღონისძიებებში გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს.³³

გამყოფ ხაზზე გადასასვლელების ჩაკეტვის კონტექსტში ასევე მნიშვნელოვანია აღნიშნოს ბავშვთა უფლებების კონვენციის მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტით გაწერილი ბავშვის უფლება არ დაშორდეს მშობელს მისი სურვილის საწინააღმდეგოდ, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს აუცილებელია და უკეთ ემსახურება ბავშვის ინტერესებს (მაგალითად, სასტიკი ქცევა მშობლის მხრიდან, მშობლების დაშორება და ა.შ.).

გალის რაიონის მოსახლეობის გადაადგილების თავისუფლებაზე, თავისუფლების უკანონო აღკვეთასა და განათლების უფლების დარღვევაზე პასუხისმგებლობა აკისრია რუსეთის ფედერაციას, როგორც აფხაზეთის ტერიტორიაზე ეფექტური კონტროლის განმახორციელებელ სახელმწიფოს.

პასუხისმგებლობა ასევე ეკისრება საქართველოს, როგორც სახელმწიფოს, რომლის ტერიტორიაზეც ადგილი აქვს უფლების დარღვევას. თუმცა, რადგან საქართველო არ ახორციელებს ტერიტორიის ეფექტურ კონტროლს, მისი ვალდებულებაა მიმართოს ყველა შესაძლო ზომას არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე იურისდიქციის აღსადგენად და სამართლებრივი და დიპლომატიური გზების გამოყენებით მოახდინოს გავლენა უფლებათა დარღვევის აღკვეთაზე.³⁴

საერთაშორისო სამართლის პრინციპების მიხედვით აფხაზეთის დე ფაქტო ხელისუფლებას ასევე ეკისრება ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ვალდებულება მიუხედავად იმისა, რომ იგი არ არის საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი. მისი ვალდებულება გამომდინარეობს ორი ძირითადი გარემოებიდან: ა) ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მნიშვნელოვანი ნაწილი აღიარებულია, როგორც, ჩვეულებითი სამართალი, რაც გულისხმობს, აღნიშნული ნორმების ნაწილის უნივერსალურ აღიარებას; ბ) დე ფაქტო ხელისუფლება, როგორც გარკვეული ტერიტორიისა და მოსახლეობის მაკონტროლებელი არასახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი, ვალდებულია პატივი სცეს მისი კონტროლის ქვეშ არსებული მოსახლეობის უფლებებს, მათ შორის ეთნიკურად ქართველი მოსახლეობისას. გაეროს რეზოლუციით დამტკიცებული სახელმწიფო პასუხისმგებლობის პრინციპები აიგივებს სახელმწიფოს ქმედებასთან პიროვნების ან ჯგუფის მიერ განხორციელებულ ქმედებას, თუ ის ახორციელებს ხელისუფლების ელემენტებს.³⁵

³³ აღნიშნული რეკომენდაცია გაიმეორა სახალხო დამცველმა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები ბავშვების თაობაზე, რომელთაც საერთაშორისო ღონისძიებებში მონაწილეობის პრობლემა ექმნებათ, იხილეთ სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშში „ქალთა და ბავშვთა უფლებები კონფლიქტით დაზარალებულ რეგიონებში, 2014-2016 წლების მიმოხილვა“, 2017.

³⁴ ილაშკუ და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ, §331; კატანი და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ §109, 145.

³⁵ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, გაეროს გენერალური ასამბლეის 2001 წლის 12 დეკემბრის რეზოლუცია No. A/RES/56/83, 28 იანვარი 2002, მუხლი 9.

VI. დასკვნა და რეკომენდაციები

ადამიანის უფლებების მდგომარეობა აფხაზეთის გამყოფი ხაზის მიმდებარე თემებში, კონკრეტულად კი გალის რაიონში, უფრო და უფრო უარესდება. გადასასვლელების გაუქმება, დოკუმენტების პრობლემა, მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების უფლების შეზღუდვა და სხვა პრობლემები დისკრიმინაციულ პირობებში აყენებს გალის რაიონის ეთნიკურად ქართველ მოსახლეობას ოკუპირებული აფხაზეთის სხვა, არაქართველ მოსახლეობასთან შედარებით. საქართველოს სახალხო დამცველის შეფასებით, ამჟამინდელი სოციალურ-ეკონომიკური და უფლებრივი მდგომარეობის გათვალისწინებით, არსებობს მოსახლეობის მიერ აფხაზეთის, მათი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დატოვების საშიშროება. შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებას განსაკუთრებული ყურადღება მართებს უსაფრთხოების რისკების შეფასებასა და უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების კუთხით.

სახალხო დამცველს მიაჩნია, რომ საქართველოს მთავრობამ მაქსიმალურად უნდა გააფართოოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირებისათვის განკუთვნილი სახელმწიფო პროგრამები და რაც შეიძლება მარტივად ხელმისაწვდომი უნდა გახადოს ისინი. ეს უნდა მოიცავდეს განათლებისა და ჯანდაცვის პროგრამებს, ასევე ეკონომიკური და სოციალური დახმარების ინიციატივებს. ამისათვის საჭიროა მთავრობამ შეიმუშაოს კოორდინირებული, მოქნილი და კონფლიქტით დაზარალებულ პირთა საჭიროებებზე მორგებული მექანიზმები როგორც საკანონმდებლო, ისე პრაქტიკულ დონეზე. ამ საკითხებთან დაკავშირებით სახალხო დამცველმა 2014-2016 წლებში არაერთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია გასცა სახელმწიფო უწყებების მიმართ, რომლებიც სამწუხაროდ ძირითად შემთხვევაში შეუსრულებელია.



PUBLIC DEFENDER
(OMBUDSMAN) OF GEORGIA

SPECIAL REPORT

ON THE IMPACT OF THE CLOSURE OF CROSSING POINTS ON THE RIGHTS OF THE POPULATION LIVING ALONG ABKHAZIA'S ADMINISTRATIVE BOUNDARY LINE



Tbilisi

2017



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia




PUBLIC DEFENDER
(OMBUDSMAN) OF GEORGIA

This publication has been produced with the assistance of the European Union.
The contents of this publication are the sole responsibility of the author and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

CONTENTS

I. Introduction: Changes Effected in 2016-2017	19
II. Impact on the Socio-Economic Situation of Local Residents.....	22
III. Freedom of Movement of Pupils and Preschoolers	25
IV. Documentation Related Issues and their Impact on Freedom of Movement	26
V. Legal Assessment and The Issue of Responsibility	27
VI. Conclusions and Recommendations.....	29

I. Introduction: Changes Effectuated in 2016-2017

Until 2013, Abkhazia's *de facto* administration formally acknowledged Enguri crossing point as the only means of crossing from occupied Abkhazia to the territory controlled by Tbilisi. Local residents, however, managed to cross the Administrative Boundary Line (ABL) mainly through bypass routes along its entire perimeter (approx. 120 km). Since 2009, the Border Service of the Federal Security Service of the Russian Federation has launched fortification works on the so-called "border" along Enguri River and four more crossing points were opened in 2013.¹ For four years, residents of Gali district, pupils and patients among them, frequently used these crossing points.

During 2016, Abkhazia's *de facto* authorities made numerous statements that they were planning to close the existing crossing points, except for the crossing point on the Enguri River. Of the five crossing points, one – Shamgona-Tagiloni – was closed in April 2016. On 4 March 2017, the crossing points of Khurcha-Nabakevi and Orsantia-Otobaia also ceased operating. As a result, there are only two crossing points left – Enguri and Saberio-Tskoushi.

The closure of the crossing points on the Administrative Boundary Line was a promise made by *de facto* President Raul Khajimba during his election campaign. However, it was only possible to fulfil this promise after having arranged the necessary infrastructure. The motorway from the so-called lower zone district of Gali to Enguri Bridge was reconstructed and bus services were introduced.

According to Niels Scott, Resident Coordinator of the United Nations in Georgia, based on observed patterns, the closure of the remaining pedestrian crossing points will likely affect at least 1,000 crossings a day on average, creating greater vulnerability and isolation of those living in the adjacent areas.² According to one of the local residents, the closure of crossing points for them is similar to cutting off oxygen.³

In order to express their protest against this decision, residents of the district of Gali held two demonstrations near Enguri Bridge and in the village of Nabakevi on 25 January 2017. The demonstrators on Enguri Bridge were confronted by representatives of the *de facto* authorities and

¹ These points are the following: Shamgona-Tagiloni, Khurcha-Nabakevi and Orsantia-Otobaia, located in the so-called lower zone of Gali district and Tskoushi-Saberio in the so-called upper zone of Gali district. "Fortifying Works on the State Border of the Republic of Abkhazia are Underway in the villages of Nabakevi and Otobaia of Gali District" [В селах Набакиа и Отобая Галского района ведутся работы по укреплению Государственной границы Республики Абхазия], 11 June 2013, accessible at: <http://www.apsnypress.info/news/v-selakh-nabakia-i-otobaya-galskogo-rayona-vedutsya-raboty-po-ukrepleniyu-gosudarstvennoy-granitsy-r/> [last accessed on 05.10.2017].

² Statement of Niels Scott, Resident Coordinator, on Behalf of the United Nations Country Team Regarding Announced Closure of Crossing Points Along the Inguri River, 26 January 2017, accessible at: http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WdXavVuCzIX [last accessed on 05.10.2017].

³ The Information Provided to the Office of the Public Defender of Georgia, October 2017.

security forces, after which the demonstration promptly discontinued.⁴ According to local residents, they were ordered not to attempt similar demonstrations.⁵

The closure of Orsantia-Otobaia and Khurcha-Nabakevi crossing points in the beginning of 2017 resonated at international level as well. The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) expressed serious concerns about the announced closure of these crossing points, emphasizing the negative impact such a step would have on the daily lives of local residents, *inter alia*, creating challenges to freedom of movement for schoolchildren and for patients crossing for medical care.⁶

Niels Scott, Resident Coordinator of the United Nations in Georgia has stated that the announced restrictions will have negative consequences for the humanitarian and development needs of those living in Abkhazia, Georgia; as movement is further restricted, the people of Abkhazia will find it more difficult to access basic services such as healthcare and education; participating in economic activities, and access to education for children who have been crossing to attend schools in their mother-tongue will also be impeded. The United Nations Office in Georgia urged the relevant parties to consider the impact of the announced measure on the welfare of the local residents and called on all sides to ensure that the rights and needs of all people living in Abkhazia were respected.⁷

On 26 January, the US Ambassador to Georgia visited the crossing points in Khurcha and Orsantia. According to the statement of the US Embassy, closing these crossing points would further restrict freedom of movement for local residents, adversely affecting their lives. The US Ambassador strongly encouraged the *de facto* authorities of Abkhazia to reconsider these proposed closings, and to allow for the movement and access of local citizens to necessary services.⁸

The closure of the crossing points was assessed as problematic in the Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Cooperation with Georgia that was presented in September 2017 during the 36th session of the United Nations Human Rights Council. It is stated in the report

⁴ Gali Residents Protested the Announced Closure of Crossing Points, 27 January, 2017, Civil Georgia, accessible at: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=30982> [last accessed on 24.02.2017]; The Sokhumi Decision was Protested in Nabakevi and at Enguri Bridge, 21 February 2017, Livepress, accessible at: <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/17952-nabakevshidaenguriskhidthansokhumisgadatsyvteilebagaaprotestes.html> [last accessed on 05.10.2017].

⁵ The Information Provided by the Local Population to the Office of the Public Defender of Georgia, June 2017.

⁶ The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) participated in the 42nd Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM) meeting, 25 January 2017, accessible at: https://www.eumm.eu/ge/press_and_public_information/press_releases/5728/?year=2017&month=1 [last accessed on 05.10.2017].

⁷ Statement of Niels Scott, Resident Coordinator, on Behalf of the United Nations Country Team Regarding Announced Closure of Crossing Points Along the Inguri River, 26 January 2017, accessible at: http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WdXavVuCzIX [last accessed on 05.10.2017].

⁸ Ambassador's Visit to the ABL Crossings at Nabakevi-Khurcha and Otobaia-Orsantia (January 26)), accessible at: <https://ge.usembassy.gov/abl-crossings-nabakevi-khurcha-meore-otobaia-orsantia/> [last accessed on 05.10.2017].

that the closure of the crossing points on the Administrative Boundary Line with Abkhazia, and the so-called “borderization” process will considerably hamper the enjoyment of freedom of movement and other rights by local residents and constrain confidence-building measures across the dividing line.⁹

Along with the closure of the crossing points, Abkhazia’s *de facto* authorities also increased sanctions for individuals arrested under the charges of “illegal border crossing”. Fines have been tripled. Before 2016, residents native to the occupied territory had to pay a fine of RUB 2,000 (approx. GEL 80) when arrested, whereas, presently, the fine is approximately RUB 4,800 – 6,000 (approx. GEL 210-260). Repeated violation now involves administrative detention as an additional sanction.¹⁰ As regards the persons residing in the territory under Georgia’s control, when arrested they have to pay a fine of approximately RUB 30,000 – 80,000 (approx. GEL 1,500 - 3,500).

Unlike the previous years, starting from 2017, there already have been several incidents of imposing lengthy detentions under the charges of “illegal border crossing”. According to the information received from the State Security Service of Georgia, during the period of March - April of the current year, there were three incidents of lengthy detentions of residents of the territory controlled by Georgia. One resident was released from detention lasting several weeks after having paid a fine of RUB 50,000 (approx. GEL 2,230); two residents of the village of Rike in Zugdidi municipality were sentenced to deprivation of liberty for two years, and two years and six months respectively, under the charges of “illegal border crossing” and “resisting law-enforcement officers”.¹¹ In light of such regulations and enhanced patrolling of the ABL by Russian border-guards, the use of byways by local resident is associated with high risk.

It is the assessment of the Public Defender of Georgia that the closure of the crossing points and intensifying sanctions are another step backwards in terms of respect and protection of the local residents’ rights. The closure of the crossing points restricts local residents’ freedom of movement and creates unjustified impediments in terms of receiving healthcare services and education, maintaining trade, family ties, etc.

The Public Defender, in his parliamentary and special reports, as well as public statements, constantly emphasises the restriction of freedom of movement. The Ombudsman addressed the parties multiple times to agree on an arrangement of movement that would not infringe upon human dignity and rights. It is a pity that freedom of movement is discussed in a political rather than a humanitarian light.

⁹ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Cooperation with Georgia, A/HRC/36/65, 17 August 2017, paras 52-56, accessible at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/240/97/PDF/G1724097.pdf?OpenElement> [last accessed on 9.11.2017].

¹⁰ Why Is There One Crossing Point at the Border with Russia, Whereas There Are Six with Georgia? („Почему с Россией один пункт перехода границы, а с Грузией шесть?“) “Apsnylife”, 31 January 2017, accessible at: <http://apsnylife.ru/syuzhety/99-syuzhety/1195-pochemu-s-rossiej-odin-punkt-perekhoda-granitsy-a-s-gruziej-shest> [last accessed on 05.10.2017].

¹¹ Letter no. 13238/17 of the State Security Service, dated 06.09.2017.

This report discusses the problems that the closure of crossing points created for the local residents on both the sides of the Administrative Boundary Line with Abkhazia, and it presents recommendations for the improvement of the local residents' situation.

II. Impact on the Socio-Economic Situation of Local Residents

A. The Impact of the Closure of the Crossing Points on the Socio-Economic Situation of the Population Residing on the Territory Controlled by Georgia

There were, until recently, crowds of people and economic activities along the crossing points on the territory under Georgia's control. The local population used to engage in transport-related economic activities related with the movement across the boundary. For instance, there were dozens of taxi drivers working at the crossing points; there were porters helping people with their luggage, shops and cafes, as well as hazelnut and scrap metal collecting centres.



Khurcha-Nabakevi Crossing Point before its Closure, 2015

After the closure of the crossing point, some of the taxi drivers became unemployed and some of them were compelled to continue working in Zugdidi. Those people helping citizens with carrying luggage also lost their income. A shop, a café, and hazelnut and scrap metal collecting centres also closed down.

The closure of the crossing points significantly affected relations among relatives and friends, which is the subject of serious concern among locals. This issue is also related to security problems. Previously, the individuals residing in the territory controlled by Georgia would be released after

paying a fine for crossing over to the occupied territory, this year, however, the locals are under the risk of lengthy detentions. It should be noted that in most cases, the local residents cross the Administrative Boundary Line for the purpose of visiting their relatives, and participating in traditional holidays. For instance, the cemetery of the village of Khurcha is located near Nabakevi, which is in the occupied territory. Locals are often arrested when searching for their cattle, as happened in the case of A.R. and his son P.R. residing in the village of Rike in Zugdidi municipality. According to the family members, the father and son were looking for their lost horse and they had not crossed the Administrative Boundary Line. In August 2017, a *de facto* court in Abkhazia sentenced the arrestees to deprivation of liberty for two years and two years and six months respectively. This issue was actively discussed during Gali Incident Prevention and Response Mechanism meetings; however, there has not been any tangible outcome as the result of the negotiations.¹²

B. The Impact of the Closure of the Crossing Points on the Socio-Economic Situation of the Population of the Occupied Territory

The closure of the Khurcha-Nabakevi and Orsantia-Otobaia crossing points adversely affected approximately 3 400 families residing in 11 villages in the so-called lower zone of Gali, who would use these crossing points most frequently. The closure of the crossing points has created several problems for them.

Above all, travel fare and time to the territory controlled by Georgia have increased. For instance, if, before the closure of the crossing points, travel from the occupied villages of Pichori or Otobaia to Zugdidi cost a citizen GEL 1 and about 20 - 30 minutes, now the travel cost is at least GEL 4 and the travel time is doubled.

Prices of transporting goods over the Enguri Bridge have also increased. If carrying a bag through the check points in the lower zone cost approximately RUB 100 (GEL 5), carrying the same amount of luggage through the Enguri Bridge check point presently costs RUB 300 (14 GEL). Local residents are restricted from carrying large cargoes through the checkpoints.

This has particularly hit those farmers who used to transport small amounts of agricultural products (hazelnuts, citrus, and cheese) to Zugdidi market several times per week, representing a major source of their income. Nowadays, due to the more complicated and costlier transportation, they only manage to move products once or twice a month.¹³

¹² De Facto Court Sentenced Father and Son R. to Deprivation of Liberty, 1 August 2017, Livepress, accessible at: <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/20154.html> [last accessed on 05.10.2017].

¹³ The Information Provided by the Local Population to the Office of the Public Defender of Georgia, 23.10.2017.

The closure of the crossing points negatively affects relationships too, especially of senior citizens who are left on their own in the occupied territory. According to local residents, they used to visit their relatives on the other side of the territory controlled by Georgia. The elderly residents find themselves in the most difficult situation. Apart for maintaining family contacts, these elderly residents used to cross the Administrative Boundary Line to receive various social or healthcare services in Zugdidi municipality.



Enguri Bridge, 2017

According to the population of Gali, crossing Enguri Bridge, which is roughly 2 km long, is hard and degrading. In 2017, after lengthy negotiations with the Abkhazian side, with the funding of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), minibus services started to operate on Enguri Bridge. These minibuses are free of charge for the most vulnerable groups (elderly and children).¹⁴ However, according to Gali residents, this is not enough. Others still have to cross the bridge either on foot or by a horse-cart.

The locals demand municipal transportation, even if they have to pay for it.¹⁵ This issue was raised by the Public Defender's Office before the members of the Georgian delegation participating in Geneva international discussions. However, according to them, this issue cannot be resolved within a short period, and requires additional negotiations.¹⁶

¹⁴ After Eight Years, Bus Services on Enguri Bridge Are Restored, 26 December 2016, Radio Tavisupleba, accessible at: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/enguris-khidi/28197443.html> [last accessed on 05.10.2017].

¹⁵ The Information Provided by the Local Population to the Office of the Public Defender of Georgia, June 2017.

¹⁶ The Information Provided by the Local Population to the Office of the Public Defender of Georgia, June 2017.

III. Freedom of Movement of Pupils and Preschoolers

Schoolchildren commuted daily through the Khurcha-Nabakevi and Orsantia-Otobaia crossing points and, in general, the Administrative Boundary Line. They lived on one side of the ABL, whereas their school was located a few meters farther on the other side of the ABL. The tightening of control over the ABL for years decreased significantly, and since 2017 almost completely restricted the number of such pupils.

- In the academic year of 2015 - 2016, five pupils commuted from the village of Khurcha in Zugdidi municipality to the village of Nabakevi of Gali district; four pupils in 2016-2017; and none in the academic year of 2017.¹⁷
- In 2015 - 2016, 15 pupils commuted from the village of Otobaia of Gali district to the village of Ganmukhuri in Zugdidi municipality; ¹⁸ 17 pupils in 2016-2017; and supposedly none in 2017.

A small portion of pupils moved to the schools operating in the occupied territory. The majority of pupils remain with their relatives in the territory controlled by Georgia, and go back home only on weekends to visit their families.

As regards pre-schoolers, in 2016, 11 minors from occupied Nabakevi were enrolled in the Khurcha kindergarten and in 2017, only two minors, who, stay with their parents in the village of Khurcha during the week. It should be borne in mind that there is no kindergarten in the village of Nabakevi. There is a similar situation in the Orsantia kindergarten, to which five pre-schoolers commuted from the occupied Otobaia, and none since September 2017.¹⁹

Schoolchildren also face great difficulties in crossing over to the territory controlled by Georgia for taking part in various projects, training sessions, summer schools or camps. Despite the fact that holding the appropriate documents was problematic in the previous years too, minors would still manage to cross through byways. Since 2017, it is virtually impossible to use these bypass routes, as the risks of children being apprehended by the border-guards of the Russian Federation are even higher. Stemming from the fact that the children's opportunities for development are limited in the occupied territory, the restriction of their movement over to the territory controlled by Georgia amounts to not only the restriction of freedom of movement, but the violation of the rights of the child as well.

¹⁷ In 2014, 7 pupils used to commute, in 2013 - 13, and in 2012 - 22.

¹⁸ In 2014, the number of pupils amounted to 18, and in 2013 to 34.

¹⁹ The Information Submitted to the Office of the Public Defender of Georgia by the Management Authorities of Kindergartens on 09.11.2017.

IV. Documentation Related Issues and their Impact on Freedom of Movement

Stemming from the fact the population of Gali district are citizens of Georgia, Abkhazia's *de facto* authorities do not issue them with the so-called "Abkhazian passport." For years, Form no. 9 has served as the provisional document certifying their residence in Gali. As of 2017, the document has been issued to 12,000 individuals.

Since April 2017, Form no. 9 has been gradually replaced by a residency permit.²⁰ A residence permit enables its holder only to cross the Administrative Boundary Line and does not imply either political or legal rights, such as the right to property. It is noteworthy that residency permits are issued for a five-year term. Furthermore, if an individual does not reside in Abkhazia for a period of six months, he/she will be deprived of his/her residency permit.²¹

Considering the aforementioned restrictions, residency permits cause mistrust among the population of Gali district. The residents consider that Abkhazians will use these residence permits as the legal basis for their expulsion from the territory, since the *de facto* administration can at any moment terminate or refuse to issue a residency permit, for instance, due to security considerations. Furthermore, ethnic Georgians in Gali identify themselves as the indigenous inhabitants of Abkhazia, and not as a "guest" or a "foreigner" as referred to in the residency permits.²²

Despite this discontent, they are compelled to apply to the *de facto* administration for residence permits, as the *de facto* authorities do not issue Form no. 9 anymore, and refuses to extend its term. A residence permit, therefore, will be the only alternative allowing movement on the Administrative Boundary Line.²³ Eligibility for a residence permit is not dependent on renouncing citizenship of Georgia, which is a significant factor for the population of Gali.

The procedure for obtaining a residence permit is complex, time-consuming, and expensive. According to a statement made by the *de facto* administration of Abkhazia, within three months from enforcing the procedure, out of 4,000 applications, 500 inhabitants of Gali, Ochamchire, and Tkvarcheli received this document and 500 documents are ready to be issued.²⁴ However, considering the complexity of the procedure, and the amount of time needed, the movement on the

²⁰ The new law on Legal Status of Foreign Citizens in the Republic of Abkhazia was enforced on 1 April 2016 and it determines the procedure for and terms of issuing residence permits, as well as the rights vested with document holders.

²¹ See the detailed discussion on these issues in the Public Defender's Special Report on the Situation of the Protection of Rights of the Population Affected by Conflict in Georgia, pp. 24-27, the report is accessible at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3764.pdf>.

²² The Information Provided by the Local Population to the Office of the Public Defender of Georgia, 2017.

²³ *Idem*.

²⁴ 500 Resident Permits Are Issued in Eastern Abkhazia (В ВОСТОЧНОЙ АБХАЗИИ ВЫДАНО 500 ВИДОВ НА ЖИТЕЛЬСТВО), Abkhazinform, 12 October 2017, accessible at: <http://abkhazinform.com/item/6575-v-vostochnoj-abkhazii-vydano-500-vidov-na-zhitelstvo> [last accessed on 07.11.2011).

Administrative Boundary Line will become increasingly difficult for the greater part of the population of Gali from 2018, which will deepen their dire socio-economic problems.

V. Legal Assessment and The Issue of Responsibility

International human rights law and the Constitution of Georgia recognize every individual's right to liberty and security,²⁵ right to respect for private and family life,²⁶ right to liberty of movement and freedom to choose his/her residence.²⁷

Arrest and detention of citizens of Georgia in conflict zones for the violation of the so-called "border regime" amounts to the violation of the right to liberty and security.

Freedom of movement is guaranteed by numerous milestone international documents. Under Article 3 and 9 of the United Nations Universal Declaration of Human Rights, everyone has the right to life, liberty and security of person and no one shall be subjected to arbitrary arrest, detention or exile.

In the case of *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*,²⁸ the European Court of Human Rights found violation of Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (right to liberty and security). In this case, the applicants' detention was not lawful, as they had not been convicted by a competent court. According to the European Court's finding, none of the applicants had been convicted by a "court", and a sentence of imprisonment passed by a judicial body, such as the "Supreme Court of the Moldovan Republic of Transdnistria", at the close of proceedings could not be regarded as "lawful detention" ordered "in accordance with a procedure prescribed by law."

The prohibition imposed on minors from receiving education in their native language, and hindering their participation in various educational activities, amount to the violation of the rights of the child. The Convention on the Rights of the Child recognises the right of the child to education, and states that education should be directed to the development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language, and values.²⁹ The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights amply discusses the right to education and its objectives, according to which, education "shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity" and "shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms." Education should "promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the

²⁵ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 5.

²⁶ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 8.

²⁷ Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 2.

²⁸ *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, application no. 48787/99, judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights of 8 July 2004, para. 462.

²⁹ The UN Convention on the Rights of the Child, Article 28 and Article 29.1.c).

maintenance of peace.”³⁰ The Committee on Economic, Social and Cultural Rights also opined that education should be physically and economically *accessible*³¹ for everyone without discrimination, and *acceptable*, implying that the form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be acceptable (e.g. relevant, culturally appropriate, and of good quality) to students and, in appropriate cases, parents.³²

Besides, it is important for the development of the child to participate fully in cultural and artistic life. This right is enhanced by Article 31 of the United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, obligating the states to encourage the provision of appropriate and equal opportunities for cultural, artistic, recreational, and leisure activities. Accordingly, the Georgian Government and the *de facto* authorities should find ways to ensure that children, irrespective of their geographical location, are able to participate in various cultural, educational or leisure activities on both the sides of the Administrative Boundary Line.³³

In the context of closure of the crossing points on the Administrative Boundary Line, it is also important to mention the right of the child, under Article 9.1 of the Convention on the Rights of the Child, not to be separated from his or her parents against their will, except when such separation is necessary for the best interests of the child (e.g. cruel treatment by a parent, separation of parents, etc.).

The Russian Federation, as the state enjoying effective control over the Abkhazian territory, is responsible for the violation of freedom of movement and right to education and unlawful deprivation of liberty of the population of Gali district.

Georgia also bears responsibility as the state on the territory of which rights are being violated. Since Georgia does not have effective control over the territory, it has a positive obligation to take all possible measures for the restoration of its jurisdiction over the territory and to secure, through legal and diplomatic actions, the rights of the population residing in this territory.³⁴

Under the principles of international law, Abkhazia’s *de facto* authorities are also under the obligation to secure human rights and freedoms, despite themselves not being a subject of international law. Their obligation stems from the two major factors: a) a significant part of the

³⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 13.1).

³¹ Accessibility implies non-discrimination, physical accessibility (education has to be within safe physical reach) and economic accessibility, see General Comment no. 13 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 6.

³² *Idem*.

³³ The said recommendation was reiterated by the Public Defender regarding the children residing in the occupied territories that face problems in terms of participation in international activities, see the Special Report of the Public Defender of Georgia “On the Rights of Women and Children in the Regions Affected by Conflict, Survey of 2014-2016”, 2017.

³⁴ *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, application no. 48787/99, judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights of 8 July 2004, para. 331; *Catan and Others v. Moldova and Russia*, applications nos. 43370/04, 8252/05 and 18454/06, judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights of 19 October 2012, paras. 109 and 145.

Universal Declaration of Human Rights is recognised as customary law, which implies universal recognition of those relevant provisions; and b) the *de facto* authorities, as a nonstate formation in charge of certain territory and population, are obliged to respect the rights of the population (*inter alia*, ethnic Georgians) under their control. Under the principles of state responsibility as approved by a UN resolution, the conduct of a person, or group of persons, is considered an act of a state under international law if the person, or group of persons, is in fact exercising elements of governmental authority.³⁵

VI. Conclusions and Recommendations

The situation of the protection of human rights in the communities adjacent to Abkhazia's Administrative Boundary line, specifically in Gali district, is gradually deteriorating. The closure of the crossing points, problems related to documents, restriction of the right to education in one's native language, and other issues, amount to discriminatory treatment of the population of Gali, compared to other non-Georgian population of Abkhazia. It is the assessment of the Public Defender of Georgia that, considering the present socio-economic conditions and the situation of human rights protection, there is a risk that the population will leave Abkhazia, their permanent place of residence. The Government of Georgia, accordingly, should pay particular attention to security risk assessment and the improvement of the protection of rights.

The Public Defender believes that the Government of Georgia should expand to the maximum extent the state programmes aimed at populations residing in the occupied territories, and make them as easily accessible as possible. This should cover the education and healthcare programmes, as well as socio-economic aid initiatives. To this end, the government should elaborate, both at legislative and practical levels, coordinated and flexible mechanisms tailored to the needs of the victims of the conflict. The Public Defender issued numerous significant recommendations to public agencies regarding these issues in 2014 - 2016. These recommendations are unfortunately unfulfilled in most cases.

³⁵ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, General Assembly resolution no. A/RES/56/83 of 12 December 2001, 28 January 2002, Article 9.



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК
ГРУЗИИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

ВЛИЯНИЕ ЗАКРЫТИЯ ПЕРЕХОДОВ НА ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО НА РАЗДЕЛИТЕЛЬНОЙ ЛИНИИ АБХАЗИИ



Тбилиси
2017



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



НАРОДНЫЙ ЗАЩИТНИК
ГРУЗИИ

За содержание данной публикации исключительную
ответственность несет автор и она никоим образом не отражает
точку зрения Европейского Союза.

Содержание

I. Вступление: изменения 2016-2017 гг.....	33
II. Влияние на социальное и экономическое положение местных жителей.....	36
III. Вопрос передвижения учеников и воспитанников дошкольных учреждений	39
IV. Вопросы документации и их влияние на свободу передвижения	40
V. Правовая оценка и вопрос ответственности	41
VI. Заключение и рекомендации.....	43

I. Вступление: изменения 2016-2017 гг.

До 2013 года для того, чтобы попасть из оккупированной Абхазии на контролируемую Тбилиси территорию де факто администрацией Абхазии формально признавался только Ингурский пропускной пункт, однако на всем периметре разделительной линии (примерно 120 км) местному населению в основном удавалось передвигаться обходными путями. С 2009 года Пограничная служба Федеральной безопасности Российской Федерации начала проводить работы по укреплению т.н. «границы» вдоль реки Ингури и в 2013 году дополнительно были открыты 4 переходных пункта.¹ В течение 4-х лет этими пунктами интенсивно пользовалось население Гальского района, в том числе ученики и пациенты.

В течение 2016 года де факто правительство Абхазии многократно заявляло о намерении закрыть действующие пропускные пункты, кроме Ингурского пункта. Один из 5 пропускных пунктов, Шамгона-Тагилони - был аннулирован в апреле 2016 года. 4 Марта 2017 года также прекратили функционирование пропускные пункты Хурча-Набакеви и Орсантия-Отобая. В результате для передвижения остались только два - Ингурский и Саберио-Цкоушский - перехода.

Аннулирование пропускных пунктов на разделительной линии входило в предвыборные обещания де факто президента Рауля Хаджимбы, однако на практике это стало осуществимым только после приведения в порядок соответствующей инфраструктуры. От т.н. нижней зоны Гальского района до Ингурского моста была отремонтирована автомобильная дорога и был назначен автобус.

По заявлению постоянного координатора ООН в Грузии, Нильса Скотта, аннулирование этих двух переходов скажется почти на 1000 пользователей в день, тем самым население, проживающее вдоль разделительной линии, окажется в еще большей изоляции.² Со слов одного из местных жителей аннулирование переходов равноценно перекрытию им воздуха.³

25 Января 2017 года в протест данного решения население Гальского района устроило две акции у Ингурского моста и в селе Набакеви. На Ингурском мосту с участниками акции встретились представители де факто правительства и службы безопасности и вскоре участники

¹ Этими пунктами являются Шамгона-Тагилони, Хурча-Набакеви, Орсантия-Отобая, которые размещены в т.н. нижней зоне Гальского района, и Цкоуши-Саберио, который размещен в т.н. верхней зоне Гальского района. [В селах Набакеви и Отобая Гальского района ведутся работы по укреплению Государственной границы Республики Абхазия], 11 июня 2013, статья доступна на веб-странице: <http://www.apsnypress.info/news/v-selakh-nabakia-i-otobaya-galskogo-rayona-vedutsya-raboty-po-ukrepleniyu-gosudarstvennoy-granitsy-r/> [05.10.2017].

² „Заявление Нильса Скотта, постоянного координатора, от имени команды страны ООН относительно заявленного закрытия пропускных пунктов на реке Ингури», 26 января 2017 года, доступно на веб-странице:

http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WdXavVuCzIX [05.10.2017].

³ Информация, предоставленная офису Народного защитника, октябрь 2017 года.

акции разошлись.⁴ По утверждению местных жителей, им угрожали впредь не сметь проводить подобные акции.⁵

В начале 2017 года за аннулированием переходов Орсантия-Отобая и Хурча-Набакеви последовал и международный отзыв. Миссия наблюдателей Евросоюза выразила обеспокоенность и отметила, что данное решение отрицательно скажется на ежедневной жизни местных жителей, в том числе ухудшит положение учеников и пациентов.⁶

Постоянный координатор ООН в Грузии Нильс Скотт заявил, что подобное ограничение будет иметь отрицательное влияние на гуманитарные и потребности развития людей, проживающих в Абхазии, в частности на доступность здравоохранения, образования и на участие в экономической деятельности. А ученики будут ограничены в возможности получения образования на родном языке. Представительство ООН призвало соответствующие стороны учесть влияние закрытия переходов на права местных жителей и обеспечить уважение их прав и потребностей.⁷

26 Января Посол Америки в Грузии посетил переходные пункты Хурча и Орсантия. В заявлении Посольства было отмечено, что закрытие переходных пунктов еще больше ограничит свободу передвижения местных жителей, что будет иметь влияние на жизнь местных жителей. Посол Америки призвал представителей де факто правительства Абхазии еще раз рассмотреть данное решение и обеспечить передвижение местных жителей и доступность соответствующих сервисов.⁸

Негативную оценку получило закрытие переходных пунктов в отчете Верховного комиссара

⁴ „Жители Гали протестовали против закрытия пропускных пунктов“, 27 января 2017 года, „Сивил Джорджия“ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=30982> [Дата последнего просмотра: 24.02.2017]; „В Набакеви и у Ингурского моста опротестовали решение Сухуми“, 21 февраля 2017, Лаивпресс, статья доступна на веб-странице: <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/17952-nabakevshidaenguriskhidthansokhumisgadatsyvetilebagaaprotestes.html> Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

⁵ Информация, предоставленная местными жителями Народному защитнику Грузии, июнь 2017 года.

⁶ „Миссия наблюдателей Евросоюза приняла участие в 42-ой встрече, проведенной в Гали в рамках механизма превенции инцидентов и реагирования на них“, 25 января 2017, статья доступна на веб-странице:

https://www.eumm.eu/ge/press_and_public_information/press_releases/5728/?year=2017&month=1 Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

⁷ „Заявление Нильса Скотта, постоянного координатора, от имени команды страны ООН относительно заявленного закрытия пропускных пунктов на реке Ингури“, 26 января 2017 года, доступно на веб-странице:

http://www.ungeorgia.ge/eng/news_center/media_releases?info_id=507#.WdXavVuCzIX [Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

⁸ „Визит Посла на переходы административной разделительной линии Набакеви-Хурча и Отобая-Орсантия (26 января)“ [Ambassador's visit to the ABL crossings at Nabakevi-Khurcha and Otobaia-Orsantia (January 26)], статья доступна на веб-странице:

<https://ge.usembassy.gov/abl-crossings-nabakevi-khurcha-meore-otobaia-orsantia/> [Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

ООН по защите прав человека о сотрудничестве с Грузией, который был представлен в сентябре 2017 года на 36-ой сессии Совета ООН по правам человека. В отчете отмечено, что аннулирование переходов на административной линии и процесс т.н. «бордеризации» препятствует как свободе перемещения местных жителей, так и реализации других прав и проведению мероприятий по восстановлению доверия.⁹

Вместе с аннулированием переходов, де факто правительство Абхазии также повысило санкции в отношении задержанных по обвинению в т.н. «незаконном пересечении границы». Штрафы увеличились в три раза: если до 2016 года за задержание на оккупированной территории местный житель платил 2000 рублей (примерно 80 лари), то сейчас сумма штрафа колеблется от 4 800 до 6 000 рублей (примерно 210-260 лари). За повторное нарушение к санкциям добавляется административный арест.¹⁰ Что касается задержания лиц, проживающих на контролируемой Грузией территории, то им приходится платить штраф, примерно равный 30 000-80 000 рублей (примерно 1 500- 3 500 лари).

В отличие от предыдущих лет, с 2017 года уже зафиксировано несколько случаев долгосрочного задержания по обвинению в т.н. «незаконном пересечении границы». По информации, предоставленной Службой государственной безопасности Грузии, в течение марта-апреля месяцев текущего года были зафиксированы 3 случая долгосрочного задержания лиц, проживающих на контролируемой Грузией территории. Один из задержанных был освобожден через несколько недель, после уплаты штрафа в размере 50 000 рублей (примерно 2 230 лари), а двум жителям села Рике Зугдидского муниципалитета присудили по 2 года и 6 месяцев по обвинению в т.н. «незаконном пересечении границы» и «оказании сопротивления правозащитникам». ¹¹ В условиях таких регуляций и усиленного патрулирования разделительной линии российскими пограничниками, использование местными жителями обходных путей сопряжено с довольно высоким риском.

По оценке Народного защитника Грузии аннулирование переходов и ужесточение санкций является еще одним шагом назад с точки зрения уважения и защиты прав местного населения. Закрытие пропускных пунктов ограничивает свободу передвижения населения Гальского района и создает им неоправданные препятствия в получении услуг здравоохранения и образования, сохранении торговых, родственных связей и в других направлениях.

Народный защитник в своих парламентских и специальных отчетах, также как и в публичных заявлениях постоянно обращает внимание на вопрос ограничения свободы передвижения.

⁹„Отчет Комиссара ООН по правам человека о сотрудничестве с Грузией“ A/HRC/36/65, 17 августа 2017, (Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on cooperation with Georgia), пар. 52-56, Доступен на веб-странице: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/240/97/PDF/G1724097.pdf?OpenElement> [Дата последнего просмотра: 9.11.2017].

¹⁰Почему с Россией один пункт перехода границы, а с Грузией шесть? „АПСНЫ ЛАЙФ“, 31 января 2017, статья доступна на веб-странице: <http://apsnylife.ru/syuzhety/99-syuzhety/1195-pochemu-s-rossiej-odin-punkt-perekhoda-granitsy-a-s-gruziej-shest> [Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

¹¹ Письмо Службы государственной безопасности N13238/17 от 06.09.2017.

Омбудсмен не единожды призвал стороны договориться о таком режиме передвижения, который не будет ущемлять честь и права человека. К сожалению, свобода передвижения рассматривается не в гуманитарном, а в политическом аспекте.

Настоящий отчет обозревает те проблемы, которые стоят перед местными жителями в результате аннулирования переходов на обеих сторонах разделительной линии Абхазии, представляет рекомендации в целях улучшения положения населения.

II. Влияние на социальное и экономическое положение местных жителей

А. Влияние аннулирования переходов на социальное и экономическое положение населения, проживающего на контролируемой Грузией территории

Около переходных пунктов на контролируемой Грузией территории всегда наблюдались многолюдность и экономические активности. Именно в связи с передвижением местное население занималось экономической деятельностью. Например, у переходов работали несколько десятков таксистов; там находились люди, которые помогали приезжим переносить груз, функционировали магазины, кафе, а также пункты сдачи ореха и лома.



Переход Хурча-Набакеви до аннулирования, 2015 г.

После аннулирования пограничного пункта часть таксистов осталась без работы, а часть была вынуждена продолжить работу в Зугдиди. Лишились дохода и те лица, которые помогали гражданам перевозить груз. Закрылись магазины, кафе, пункты приема лома и ореха.

Из-за закрытия переходов существенно снизились родственные и дружеские связи, что вызывает серьезное беспокойство у местных жителей. Этот вопрос связан и с проблемой безопасности. Если до сих пор, лица, проживающие на контролируемой Грузией территории, при задержании на оккупированной территории освобождались штрафом, то в этом году местным жителям угрожают долгосрочные задержания. Необходимо отметить, что в большинстве случаев местное население пересекает разделительную линию для того, чтобы повидаться с родственниками и принять участие в традиционных праздниках. К примеру, кладбище села Хурча расположено у оккупированной Набакеви. Население часто задерживают, когда они ищут скотину, как это произошло и в случае жителей села Рике Зугдидского муниципалитета - отца и сына А.Р. и П.Р. Члены семьи утверждают, что задержанные искали потерявшего коня, они не пересекали разделительную линию. В августе 2017 года де факто суд присудил задержанным лишение свободы сроком на 2 года и 6 месяцев. Этот вопрос активно рассматривался в рамках Гальских встреч по превенции инцидентов и механизма реагирования по ним, однако реальный результат за переговорами не последовал.¹²

Б. Влияние аннулирования переходов на социальное и экономическое положение населения, проживающего на оккупированной территории

Аннулирование переходного пункта Хурча-Набакеви и Орсантия-Отобая особенно отрицательно сказалось на около 3 400 семьях 11 сел в т.н. нижней зоне Гальского района, которые чаще всего пользовались этими переходами. Аннулирование пунктов создало им несколько проблем.

В первую очередь, увеличилось время и стоимость поездки до контролируемой Грузией территории. К примеру, если до закрытия этих пунктов поездка из оккупированного села Пичори или Отобая до Зугдиды стоила гражданину 1 лари и занимала примерно 20-30 минут, то сейчас поездка через Ингурский мост стоит минимум 4 лари, а время на поездку увеличилось вдвое.

Увеличены цены и на перевозку груза через Ингурский мост. Если на пропускных пунктах нижней зоны перевозка одной сумки стоила 100 рублей (5 лари), то сейчас тот же объем груза на пропускном пункте Ингурского моста стоит 300 рублей (15 лари). А перевозка больших объемов груза для местных жителей ограничена.

Это особенно большой урон наносит тем крестьянам, которые по несколько раз в неделю перевозили на Зугдидский рынок некоторые продукты сельскохозяйственного назначения (орехи, цитрусы, сыр) представляющим значительный источник их дохода. Сейчас, из-за

¹² „Де факто суд присудил отца и сына Р. к заключению“ 1 августа 2017, Лаивпресс, статья доступна на веб-странице <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/20154.html> [Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

трудностей в передвижении и повышения цен, им удастся приехать только один или два раза в месяц.¹³

Аннулирование переходных пунктов также отрицательно сказалось на родственных связях, особенно на пожилых лицах, которые остались одни на оккупированной территории. По утверждению местных жителей, они регулярно приезжали к родственникам на контролируемую Грузией территории. В том числе, в тяжелейшем положении оказались те пожилые лица, которые, кроме сохранения семейных связей, пересекали разделительную линию в сторону Зугдидского муниципалитета для получения различного рода социального или здравоохранительного обслуживания.



Ингурский мост, 2017.

Гальское население отмечает, что пересекать Ингурский мост, длина которого примерно 2 км, трудно и ущемляет чувство собственного достоинства. В 2017 году, после длительных переговоров с абхазской стороной, при финансировании Верховного комиссариата ООН по вопросу беженцев (UNHCR), на Ингурский мост было назначено маршрутное такси, которое бесплатно обслуживает только наиболее уязвимые группы (стариков, детей).¹⁴ Однако, по утверждению Гальского населения, этого недостаточно. Остальным по прежнему приходится переходить через мост пешком или на повозках.

Местные жители требуют назначения хотя бы платного муниципального транспорта.¹⁵ Офисом Народного защитника этот вопрос был поставлен перед членами грузинской делегации, участвующей в международных Женевских дискуссиях. Однако, по их утверждению, этот

¹³ Информация, предоставленная местными жителями Народному защитнику Грузии, 23.10.2017.

¹⁴ „Через восемь лет на Ингурском мосту восстановлено автобусное движение“, 26 декабря 2016, Радио Тависуплеба, статья доступна на веб-странице: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/enguris-khidi/28197443.html> [Дата последнего просмотра: 05.10.2017].

¹⁵ Информация, предоставленная местными жителями Народному защитнику Грузии, июнь 2017 года.

вопрос не может быть урегулирован в короткие сроки и будут необходимы дополнительные переговоры.¹⁶

III. Вопрос передвижения учеников и воспитанников дошкольных учреждений

На переходах Хурча-Набакеви и Орсантия-Отобая и, в частности, по разделительной линии ежедневно приходилось перемещаться школьникам, которые жили на одной стороне разделительной линии, а школа хотя и находилась на расстоянии нескольких метров, но была на другой стороне разделительной линии. В течение многих лет усиление контроля на разделительной линии значительно сократило, а с 2017 года почти полностью ограничило число таких школьников.

- В 2015-2016 учебном году из села Хурча Зугдидского муниципалитета в село Набакеви Гальского района ходили 5 учеников, в 2016-2017 г. - 4, а в 2017-ом учебном году 0.¹⁷
- В 2015-2016 годах, из села Отобая Гальского района в село Ганмухури Зугдидского муниципалитета ходили 15 учеников.¹⁸ В 2016-2017 году - 17 учеников, а в 2017 году предположительно - 0.

Малая часть учеников перешла в школы на оккупированной территории, большинство остается у родственников на контролируемой Грузией территории и только на выходные возвращается в семью.

Что касается воспитанников детских садов, в 2016 году в дошкольном воспитательном учреждении села Хурча из оккупированной Набакеви числились 11 малышей. А с сентября 2017 года - только два, которые в течение недели вместе с родителями остаются в селе Хурча. Необходимо учесть, что в селе Набакеви детского сада нет. Такая же ситуация и в детском саду села Орсантия, куда в 2016 году ходили 5 воспитанников из оккупированного Отобая, а с сентября 2017 года ни один.¹⁹

Учащимся школ также очень трудно приезжать на контролируемую Грузией территорию для участия в различных проектах, тренингах, летних школах или лагерях. Несмотря на то, что отсутствие соответствующих документов представляло проблему и в предыдущие годы, несовершеннолетние лица все равно рисковали проходить обходными путями. С 2017 года обходными путями фактически невозможно больше воспользоваться, поскольку выросла

¹⁶ Информация, предоставленная местными жителями Народному защитнику Грузии, июнь 2017 года.

¹⁷ В 2014 году сюда перемещались 7, в 2013 году 13, а в 2012 году 22 ученика.

¹⁸ В 2014 году число учеников составляло 18, а в 2013 году - 34.

¹⁹ Информация, предоставленная офису Народного защитника дирекцией детских садов, 09.11.2017.

опасность задержания детей пограничниками Российской Федерации. Исходя из того, что возможности развития ребенка на оккупированной территории ограничены, для них ограничение перехода на контролируемую Грузией территорию, вместе с ограничением свободы передвижения, необходимо оценить как нарушение прав ребенка.

IV. Вопросы документации и их влияние на свободу передвижения

Исходя из того, что население Гальского района являются гражданами Грузии, де факто правительство Абхазии не выдает им т.н. абхазские паспорта. В течение многих лет для них действовала форма №9, которая являлась временным документом, подтверждающим проживание в Гали. По состоянию на 2017 год, документ был выдан около 12 000 лицам.

С апреля месяца 2017 года началась замена формы №9 видами на жительство.²⁰ Вид на жительство дает владельцам право перемещения только на разделительной линии и не предусматривает политические права, а также такие существенные права, как, например, право собственности. Необходимо отметить, что вид на жительство выдается сроком на 5 лет. К тому же, если лицо не живет в Абхазии более 6 месяцев, он лишается вида на жительство.²¹

С учетом указанных ограничений, в Гальском районе к видам на жительство относятся с недоверием. Население считает, что видами на жительство абхазам будет предоставлено юридическое основание вытеснения Гальского населения с территории, поскольку де факто администрация в любое время может отозвать или не продлить лицу право на проживание, например, по мотиву безопасности. Кроме того, этнически грузинское население Гали считает себя уроженцем Абхазии, а не «гостем» или «иностранцем», как это определено в виде на жительство.²²

Несмотря на это недовольство, они вынуждены обратиться в де факто администрацию с заявлением о получении вида на жительство, так как де факто правительство больше не выдает форму №9 и не продлевает срок ее действия. Соответственно, вид на жительство станет единственной альтернативой для передвижения по разделительной линии.²³ Для получения вида на жительство нет необходимости отказаться от гражданства Грузии, что является важным фактором для Гальского населения.

²⁰ Новый закон „О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия“ вступил в силу 1 апреля 2016 года и в нем описаны порядок и условия выдачи видов на жительство, а также те права, которыми наделяется владелец этого документа.

²¹ Детальный обзор этих вопросов смотрите в специальном отчете Народного защитника „Правовое положение пострадавшего в результате конфликта населения в Грузии, 2015“, стр. 24-27, Отчет доступен на веб-странице: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3764.pdf>.

²² Информация, предоставленная местными жителями Народному защитнику Грузии, 2017.

²³ Информация, предоставленная местными жителями Народному защитнику Грузии, 2017.

Получение вида на жительство – тяжелая, длительная и дорогая процедура. По заявлению де-факто абхазской администрации с даты начала выдачи видов на жительство через 3 месяца из 4000 заявок 500 жителей Гальского, Очамчирского и Ткварчельского районов получили этот документ, а 500 документов готовы для выдачи.²⁴ Однако, если учесть трудность и длительный срок выдачи документов, можно предположить, что с 2018 года большей части населения Гальского района все труднее будет передвижение по разделительной линии, что поставит их перед тяжелыми социальными и экономическими проблемами.

V. Правовая оценка и вопрос ответственности

Как международным правом по правам человека, так и Конституцией Грузии признано право свободы и неприкосновенности каждого человека,²⁵ право на уважение частной и семейной жизни,²⁶ право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства.²⁷

В конфликтных регионах задержание/арест граждан Грузии за нарушение т.н. «пограничного режима» является посягательством на свободу человека и право безопасности.

Право человека на свободное передвижение и перемещение гарантировано не одним важным международным документом. Статьи 3 и 9 Всеобщей декларации ООН по правам человека определяет, что каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность и никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

Европейский суд в деле «Илашку и другие против Молдовы и России»²⁸ постановил нарушение статьи 5-ой Конвенции о защите прав человека и основных свобод (о защите прав человека и основных свобод против Молдовы и России) может быть подвтакашит акашите прав человека и основных свобод против Молдовы и России» может быть подвергнут пганом. По оценке европейского суда, ни один из заявителей не был обвинен «судом», и что обвинение о заключении, вынесенное таким судебным органом как Верховный Суд т.н. «Приднестровской Республики», не может быть расценено как «законное содержание под стражей».

Нарушением прав человека должно расцениваться запрет несовершеннолетним получения

²⁴ „В восточной Абхазии выдано 500 видов на жительство), Абхазияинформ, 12 октября 2017. Статья доступна на <http://abkhazinform.com/item/6575-v-vostochnoj-abkhazii-vydano-500-vidov-na-zhitelstvo> [Дата последнего просмотра: 07.11.2011]

²⁵ Статья 5-ая Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

²⁶ Статья 8-ая Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

²⁷ Статья 2-ая 4-го дополнительного протокола Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

²⁸ „Илашку и другие против Молдовы и России“, (Ilascu and Others v. Moldova and Russia (Application no. 48787/99) Параграф 462.

образования на родном языке и препятствие в участии в различных образовательных мероприятиях. Конвенция ООН о правах ребенка признает право ребенка на образование и говорит, что образование должно быть направлено на воспитание уважения к культуре, языку и ценностям ребенка и его родителей.²⁹ В Международном пакте ООН об экономических, социальных и культурных правах также детально говорится о правах на образование и его целях, в соответствии с которыми, образование должно быть направлено «на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства» и «укреплять уважение к правам человека и основным свободам»; образование должно способствовать «взаимопониманию, терпимости и дружбе между нациями и расовыми, этническими и религиозными группами».³⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также поясняет, что образование должно быть физически и экономически *доступным*³¹ для всех без дискриминации и *приемлемым*, что подразумевает, что форма и содержание образования, включая программы и методы обучения должны быть адекватными, учитывать культурные особенности, и качественными, как для учащихся, так и для родителей.³²

Кроме того, для развития ребенка важно, чтобы он принимал участие в различных культурных, познавательных и спортивных мероприятиях. Это право утверждено статьей 31 Конвенции ООН о правах детей и налагает на государство обязательство по ее выполнению. Соответственно, правительство Грузии и де факто правительства с целью урегулирования проблемы и на основании взаимного соглашения, должны найти такие пути, чтобы детям, независимо от их географического положения, была предоставлена возможность участия в различных культурных, образовательных или спортивных мероприятиях на обеих сторонах разделительной линии.³³

В контексте закрытия переходов на разделительной линии также важно отметить право ребенка, предусмотренной первым пунктом статьи 9 Конвенции о правах детей не разлучаться со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка (например, жестокое обращение со стороны родителя, развод родителей и т.д.).

Ответственность за свободу передвижения, незаконное лишение свободы и нарушение права на образование населения Гальского района возлагается на Российскую Федерацию, как на государство, осуществляющее эффективный контроль на территории Абхазии.

²⁹ Статья 28-ая и статья 29(1)(в) Конвенции ООН о правах ребенка.

³⁰ Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах, статья 13(1).

³¹ Доступность подразумевает недопустимость дискриминации, физическую доступность, чтобы образование было в физически недостижимой безопасности, и экономическую безопасность, см. Замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, N13, §6.

³² Замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, N13, §6.

³³ Указанную рекомендацию повторил Народный защитник относительно детей, проживающих на оккупированной территории, которым создается проблема участия в различных международных мероприятиях, см. отчет Народного защитника «Права женщин и детей в пострадавших в результате конфликтов регионах, обзор 2014-2016 годов», 2017.

Ответственность возлагается и на Грузию, как на государство, на территории которого имеет место нарушение права, поскольку Грузия не осуществляет эффективный контроль территории, ее обязанностью является принятие всех возможных мер по восстановлению юрисдикции на неконтролируемой территории и оказанию влияния на пресечение нарушения прав с использованием правовых и дипломатических путей.³⁴

В соответствии с принципами Международного права на де-факто правительство Абхазии также лежит обязанность по защите прав и свобод человека, несмотря на то, что оно не является субъектом международного права. Его обязательство вытекает из двух основных обстоятельств: а) существенная часть Всеобщей декларации по правам человека признана, как обычное право, что подразумевает универсальное признание части указанных норм; б) де факто правительство, как негосударственное образование, контролирующее определенную территорию и население, обязано уважать права населения на его контролируемой территории, в том числе этнически грузинского населения. Принципы государственной ответственности, утвержденные резолюцией ООН, отождествляют с действием государства действие лица или группы, если он осуществляет элементы правительства.³⁵

VI. Заключение и рекомендации

Положение прав человека в общинах вдоль разделительной линии Абхазии, а конкретно в Гальском районе, все больше ухудшается. Аннулирование переходов, проблема документов, ограничение права получения образования на родном языке и другие проблемы ставят жителей Гальского района в дискриминационные условия по сравнению с другим негрузинским населением оккупированной Абхазии. По оценке Народного защитника Грузии, с учетом существующего социально-экономического и правового положения, имеется опасность, что население оставит Абхазию, свое постоянное место проживания. Соответственно, грузинскому правительству надлежит обратить особое внимание на вопрос оценки рисков безопасности и улучшения правового положения.

Народный защитник считает, что правительство Грузии должно максимально расширить государственные программы, предназначенные для лиц, проживающих на оккупированных территориях, и сделать их как можно легкодоступными. Эти программы должны предусматривать программы образования и здравоохранения, а также инициативы по экономическим и социальным пособиям. Для этого необходимо, чтобы правительство

³⁴ Илашку и другие против Молдовы и Российской Федерации, §331; Катан и другие против Молдовы и Российской Федерации, §109, 145.

³⁵ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН No. A/RES/56/83 от 12 декабря 2001 года, 28 января 2002, статья 9.

разработало координированные, гибкие и направленные на потребности пострадавших в результате конфликтов лиц механизмы, как на законодательном, так и на практическом уровне. В связи с этим вопросом в 2014-2016 годах Народным защитником многократно даны важные рекомендации в отношении государственных ведомостей, которые, к сожалению, в основном не выполнены.