

სარჩევი

1. შესავალი	2
2. ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის წესი	3
3. ეკონომიკური საქმიანობა	9
4. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაცემული დოკუმენტები	14
5. ადამიანის უფლებების დაცვა	18

1. შესავალი

2013 წლის მაისში საქართველოს პარლამენტმა პირველი მოსმენით მიიღო მთავრობის მიერ წარდგენილი კანონპროექტი „საქართველოს კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. კანონპროექტი ითვალისწინებს კანონის მე-4 მუხლში, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლას არეგულირებს, ცვლილების შეტანას იმდაგვარად, რომ ამ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევა პირველ ჯერზე აღარ გამოიწვევს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, არამედ გახდება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, ხოლო განმეორებით ჩადენილი იგივე ქმედება იქნება სისხლის სამართლის დანაშაული, რაც ნაცვლად თავისუფლების აღკვეთისა, გამოიწვევს დაჯარიმებას 400 ლარის ოდენობით. 2016 წლის შემოდგომაზე IX მოწვევის პარლამენტმა კვლავ განაახლა მსჯელობა ამ კანონპროექტზე.

საქართველოს სახალხო დამცველი მიესალმება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე უკანონო მიმართულებებიდან შესვლის რეჟიმის ლიბერალიზაციას, როგორც ადამიანის უფლებების მოსაზრებით, ისე ქართულ-აფხაზური და ქართულ-ოსური ურთიერთობების ნორმალიზების თვალსაზრისითაც. ამასთან, სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ კანონში არის რიგი პრობლემური საკითხები, რომლებიც ასევე საჭიროებს ცვლილებას, რათა უკეთ იყოს დაცული საერთაშორისო სამართლით აღიარებული ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები.

აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის იზოლაცია გარე სამყაროსგან ხელს უშლის კონფლიქტით და მავთულხლართებით დაშორიშორებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენასა და შერიგებას. შესაბამისად, საქართველოს სტრატეგიულ მიზანს, რომელიც 2010 წლის სახელმწიფო სტრატეგიაშია განმტკიცებული, ოკუპირებული რეგიონების დე-იზოლაცია და ჩართულობა წარმოადგენს.¹ საქართველოს მთავრობამ ასევე გამოხატა მზაობა აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობისათვის ხელმისაწვდომი გაეხადა როგორც ქვეყნის განვითარებით, ისე მისი ევროკავშირისა და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციით მიღწეული სარგებელი.²

ამავე სულისკვეთებას იზიარებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების (შემდგომში „ასოცირების შეთანხმება“) და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ (შემდგომში „DCFTA“) შეთანხმებები. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის

¹ 2010 წლის სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ ჩართულობა თანამშრომლობის გზით.

² საქართველოს მთავრობის სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ, „ჩართულობა თანამშრომლობის გზით“, 2010, ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: [http://gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy-ge\(1\).pdf](http://gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy-ge(1).pdf) [ბოლოს ნანახია 26.01.2017].

ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებულია ადმინისტრაციულ სასაზღვრო ზოლს მიღმა ვაჭრობის, მოგზაურობისა და ინვესტიციების წამახალისებელი ნაბიჯების გადადგმა, მათ შორის, კანონმდებლობის გადახედვა, როგორცაა „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ კანონი.³ ამ ვალდებულებების შესრულება შეუძლებელი იქნება, თუ აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი დახურული დარჩა ქართული და საერთაშორისო საზოგადოებისათვის და არ მოხდა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გადაადგილების ლიბერალიზაცია, ეკონომიკურ საქმიანობაზე შეზღუდვების შერბილება და ეკონომიკური თუ სოციალური ურთიერთდამოკიდებულების გაძლიერება.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ხელისუფლება ვერ ახორციელებს აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ეფექტურ კონტროლს, მას აკისრია პოზიტიური ვალდებულება ზეგავლენა მოახდინოს იქ მაცხოვრებელი მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობაზე, პოლიტიკური, სამართლებრივი თუ დიპლომატიური გზით. შესაბამისად, საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“ მაქსიმალურად უნდა უწყობდეს ხელს ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვასა და სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვას, ჯანდაცვისა და განათლების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას, ოკუპირებული რეგიონების ჩართვას საქართველოს საერთაშორისო ეკონომიკურ ურთიერთობებში და ა.შ.

სახალხო დამცველი ხელმძღვანელობს რა ადამიანის უფლებების დაცვისა და ომით გახლეჩილ საზოგადოებებს შორის ნდობის აღდგენის, სოციალური თანასწორობისა და განვითარების პრინციპებით, წარმოგიდგენთ მოსაზრებებს საქართველოს კანონზე „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“. ანგარიში მიმოიხილავს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე თავისუფალი გადაადგილების, ეკონომიკური საქმიანობის, უკანონო ორგანოების მიერ გაცემული დოკუმენტებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს, რომლებიც სახალხო დამცველის აზრით, გააუმჯობესებს ადამიანის უფლებათა მდგომარეობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე და ხელს შეუწყობს კონფლიქტის ტრანსფორმაციასა და კონფლიქტით დაშორიშორებულ საზოგადოებებს შორის ნდობის აღდგენას.

2. ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის წესი

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით აფხაზეთის ტერიტორიაზე შესვლა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის და მოქალაქეობის არმქონე

³ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014, 2015 და 2016 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმები და მათი განხორციელების ანგარიშები იხილეთ: <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement> [ბოლოს ნანახია 26.01.2017].

პირებისათვის დაშვებულია მხოლოდ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან, ხოლო ცხინვალის რეგიონში - გორის მუნიციპალიტეტიდან.⁴ ყველა სხვა მიმართულებიდან ამ ტერიტორიაზე შესვლა საქართველოს სისხლის სამართლის დანაშაულს წარმოადგენს და ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით 2-დან 4 წლამდე, დამამძიმებელ გარემოებებში ჩადენილი კი - თავისუფლების აღკვეთით ვადით 3-დან 5 წლამდე (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 322¹).⁵

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევის ბრალდებით 2009-2016 წლებში სასამართლომ სულ 395 პირის წინააღმდეგ განიხილა საქმე. ჯამში 51 პირს შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთა, ხოლო უმეტესობას - ჯარიმა. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ სასჯელი მხოლოდ იმ მცირე ნაწილს ეკისრება, რომელიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის შემდეგ საქართველოს მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე შემოდის. ამის გარდა, ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის ინფორმაციით დაკავებულთა დიდ ნაწილს წარმოადგენენ უცხოელი მეზღვაურები, რომლებმაც, სავარაუდოდ, არ იცოდნენ საქართველოში არსებული გარემოების და ამ კანონის არსებობის შესახებ. ასევე, ხშირად კანონის დარღვევა ხდება ფორსმაჟორულ სიტუაციაში (ცუდი ამინდის გამო).⁶ საგულისხმოა, რომ კანონის მოქმედება და შეზღუდვები ასევე ვრცელდება ისეთ ჰუმანიტარულ და სადამკვირვებლო ორგანიზაციებზე და მათ

⁴ შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებგვერდზე განთავსებულია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის ნოტიფიკაციის ფორმა, რომელიც, მხოლოდ ინფორმაციული ხასიათისაა და არ იძლევა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლის ნებართვას. ნოტიფიკაცია ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის თაობაზე, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, <http://new.smr.gov.ge/smr/Notifications/Notifications.aspx> [ბოლოს ნანახია 06.09.2016].

⁵ თუმცა, კანონი აწესებს რამდენიმე გამონაკლისს, რომლებიც ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების საფუძველზე დაემატა კანონს 2009-2013 წლებში. კერძოდ, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებიდან შესვლის შეზღუდვა არ ვრცელდება პირადობის ნეიტრალური მოწმობის ან/და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის მფლობელ პირებზე და საქართველოს მოქალაქეებზე (მუხლი 4.4(გ)). ასევე, იმ პირებზე, რომლებიც ითხოვენ თავშესაფარს საქართველოში („ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“ გაეროს კონვენციის შესაბამისად) და ადამიანით ვაჭრობის, ანუ ტრეფიკინგის მსხვერპლ პირებზე (სტატუსის მოპოვებამდე). კანონი მათ ავალდებულებს, რომ საზღვრის გადაკვეთამდე ან მას შემდეგ გონივრულ ვადაში შეატყობინონ საქართველოს სახელმწიფოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე აკრძალული მიმართულებიდან შესვლისა და გასვლის დრო, ამასთან დაუყოვნებლივ გამოცხადდნენ ხელისუფლების ორგანოში და მისცენ შესაბამისი ახსნა-განმარტება (მუხლი 4.4(ა)). აკრძალვა ასევე არ ვრცელდება გადაუდებელი ჰუმანიტარული დახმარების განმახორციელებელი პირების მიმართ. ეს გულისხმობს მოსახლეობის დახმარებას საკვებით, მედიკამენტებით და პირველადი მოთხოვნილებების საგნებით (მუხლი 4.4(ბ)). დახმარების განმახორციელებელი ასევე ვალდებულია შეატყობინოს საქართველოს მთავრობას შესვლამდე, ან შესვლის შემდგომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლისა და გასვლის დრო და მიაწოდოს საქართველოს მთავრობას ინფორმაცია გაწეული დახმარების შესახებ (მუხლი 4.5).

⁶ Venice Commission, Opinion on the 2013 Draft Amendments to the Law on the Occupied Territories of Georgia, Venice, 6-7 December 2013, პარაგრაფი 16. ხელმისაწვდომია [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e) [ბოლოს ნანახია 26.02.2017]

თანამშრომლებზე, რომლებიც ყოველდღიურ, სასიცოცხლო მნიშვნელობის საქმიანობას ეწევიან ოკუპირებულ ტერიტორიებზე.

საქართველოს მთავრობის მიერ 2013 წელს შემოთავაზებული პროექტით საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლა პირველ შემთხვევაში განისაზღვრება როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა, ხოლო მეორედ განხორციელებული იგივე ქმედება - სისხლის სამართლის დანაშაული.

კანონის მოქმედი რედაქცია განსაკუთრებულ შემთხვევებში ითვალისწინებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლამდე სპეციალური ნებართვის გაცემის შესაძლებლობას, თუ ეს ემსახურება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დეოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს (მუხლი 4.3). მთავრობის მიერ შემოთავაზებული ცვლილებებით კი, პირი, რომელიც შევიდა აკრძალული მიმართულებებიდან ოკუპირებულ ტერიტორიაზე თავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან, თუ შესვლამდე ან შესვლის შემდეგ მიიღებს მთავრობის სპეციალურ ნებართვას.

დღეისათვის, სპეციალური ნებართვის გაცემის წესი მოცემულია საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 12 ნოემბრის N219 დადგენილებაში „საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის განხორციელებისათვის თანხმობის გაცემისა და აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის სპეციალური ნებართვის გაცემის წესის შესახებ“⁷ (შემდგომში „N219 დადგენილება“). ამ წესის მიხედვით, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის ნებართვას გასცემს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (პუნქტი 1²). იმ შემთხვევაში, თუ ნებართვა გაიცემა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცურავი საშუალებით შესვლის თაობაზე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ინფორმაციას გამოითხოვს შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან (პუნქტი 1³).

შესაბამისად, უცხო ქვეყნის მოქალაქემ, რომელსაც ჩრდილოეთიდან სურს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა, უნდა მიმართოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს სპეციალური ნებართვის მისაღებად. თუმცა, მიმართვის ფორმა და საჭირო დოკუმენტების სია არც საგარეო საქმეთა სამინისტროს და არც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ვებგვერდზე არ არის განთავსებული. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ინფორმაციით, მათ 2015 წლის 1 აგვისტოდან (შექმნიდან) დღემდე 2 ასეთი ნებართვა აქვთ გაცემული, ჯამში 10 ადამიანზე.⁸

⁷ საქართველოს მთავრობა, 2008 წლის 12 ნოემბრის N219 დადგენილება „საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის განხორციელებისათვის თანხმობის გაცემისა და აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის სპეციალური ნებართვის გაცემის წესის შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5848>.

⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2017 წლის 6 იანვრის N21700049178 წერილი საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას.

ამ კუთხით საინტერესოა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევის სტატისტიკა. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2009 წლიდან 2016 წლის ჩათვლით საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 322¹ მუხლით სასამართლომ განიხილა 297 საქმე 395 პირის მიმართ.⁹ სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, რომ საქმეების რაოდენობა ბევრად უფრო მეტი იყო 2009-2011 წლებში, ისევე, როგორც სასჯელის ზომად თავისუფლების აღკვეთის გამოყენება. სასჯელის ზომად ყველაზე ხშირად გამოიყენება ჯარიმა, რომელსაც მოსდევს პირობითი მსჯავრი, ხოლო შემდეგ თავისუფლების აღკვეთა (იხილეთ ცხრილი 2). ქვემოთ მოცემული ცხრილი მოიცავს დეტალურ მონაცემებს წლების მიხედვით სასამართლოს მიერ სისხლის სამართლის კოდექსის 322² მუხლით განხილული საქმეების შესახებ.

ცხრილი 2. I ინსტანციის სასამართლოებში 2009-2016 წლებში სსკ-ის 322¹ მუხლით (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევა) განაჩენით განხილული საქმეების რაოდენობა

წლები	განხილულია განაჩენის გამოტანით		მათ შორის გამოყენებული სასჯელები				გამოტანილი გამამართლებელი განაჩენი
			თავისუფლების აღკვეთა	პირობითი მსჯავრი	ჯარიმა	გათავი-სუფლდა ამნისტიით	
	საქმე	პირი	პირი	პირი	პირი	პირი	პირი
2009	66	109	12	33	64		
2010	68	76	12	16	48		
2011	53	63	13	15	35		
2012	26	52	5	1	46		
2013	32	32			31	1	
2014	23	30	3	1	26		
2015	15	15	3		11		1
2016	14	18	3		15		

წყარო: საქართველოს უზენაესი სასამართლო

საგულისხმოა, რომ ვენეციის კომისიამ რამდენიმე დასკვნა მოამზადა კანონთან დაკავშირებით; მათ შორის, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის რეჟიმის ლიბერალიზაციასთან დაკავშირებით. კერძოდ, 2013 წელს შემოთავაზებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისია თვლიდა, რომ ამ ქმედების სრულად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში გადატანა კიდევ უფრო შესაფერისი იქნებოდა შექმნილი ვითარებისათვის და

⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2015 წლის 22 დეკემბრის N3-220-15 წერილი.

ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მეტ ჩართულობას შეუწყობდა ხელს.¹⁰ ასევე მიიჩნეოდა, რომ საჭიროა ფორსმაჟორის მუხლის შეტანა კანონში, რათა პირები, რომლებიც გაუთვალისწინებელი ვითარების გამო არღვევენ ქვეყნის საზღვარს, გათავისუფლდნენ პასუხისმგებლობისგან.¹¹

რაც შეეხება სხვა ქვეყნების პრაქტიკას, სახელმწიფოს მიერ არაკონტროლირებად ტერიტორიებზე შესვლის რეგულირების თვალსაზრისით, სხვადასხვა მიდგომა არსებობს. მაგალითად, მოლდოვას რესპუბლიკაში, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ უკრაინა-მოლდოვას საზღვრის გადაკვეთა და დნესტრისპირეთის გავლით მოლდოვას რესპუბლიკის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე მოხვედრა არ არის სისხლისსამართლებრივად დასჯადი და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს მხოლოდ რეგისტრაციის ვალდებულება აქვთ.

ვიზა ლიბერალიზაციისათვის გათვალისწინებული ვალდებულების შესასრულებლად, 2013 წელს მოლდოვამ დნესტრისპირეთის გამყოფი ხაზის სიახლოვეს 6 ახალი ტერიტორიული ორგანო გახსნა, რომლებიც რეგისტრაციის აუცილებლობის შესახებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ინფორმირებას და ქვეყანაში მიგრაციის კონტროლს ემსახურება. უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, გამყოფი ხაზის გადმოკვეთიდან 72 საათის განმავლობაში, ვალდებულნი არიან დარეგისტრირდნენ ტერიტორიულ ორგანოში. ამ წესის დარღვევის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია ჯარიმა.¹² უნდა აღინიშნოს, რომ მოლდოვას რესპუბლიკას არ აქვს სპეციალური კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ და არც რაიმე განსხვავებული კანონით არეგულირებს დნესტრისპირეთის ტერიტორიაზე შესვლის საკითხს.

კვიპროსის რესპუბლიკის ხელისუფლება უკანონოდ აცხადებს კვიპროსის ხელისუფლების გვერდის ავლით ჩრდილოეთ კვიპროსში (ე.წ. ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქულ რესპუბლიკაში) შესვლას და ყველას მოუწოდებს არ ისარგებლონ ჩრდილოეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე არსებული აეროპორტებით და პორტებით.¹³ ისევე, როგორც საქართველოს შემთხვევაში, ტერიტორიაზე შესვლა ნებადართულია სამხრეთ კვიპროსის მხრიდან და კვიპროსის ხელისუფლებას შეუძლია დააჯარიმოს პირი, რომელიც უკანონოდ შევიდა კვიპროსის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე.¹⁴ თუმცა, პრაქტიკაში კვიპროსის ხელისუფლება რეპრესიულ

¹⁰ Venice Commission, Opinion on the 2013 draft amendments to the law on the occupied territories of Georgia, Venice, 6-7 December 2013, პარაგრაფები 13-15.

¹¹ Venice Commission, Opinion on the 2013 draft amendments to the law on the occupied territories of Georgia, Venice, 6-7 December 2013, პარაგრაფი 16.

¹² Moldova's success story The visa-free regime with the EU one year on, Warsaw/Kyiv, May 2015, გვ.11 ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე:

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjnej/Otwarta%20Europa/Moldova%20success%20story%20-%20policy%20paper%20-%20SBF%20IWP.pdf> [ბოლოს ნანახია 30.09.2016].

¹³ კვიპროსის რესპუბლიკის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი, ვიზის პოლიტიკა, <http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/All/0E03E0EE9B9833EAC2258022003F023B?OpenDocument> [ბოლოს ნანახია 31.10.2016].

¹⁴ კვიპროსის საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი, დახურული პორტები და აეროპორტები, 2014

მექანიზმებს არ იყენებს, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც კვიპროსის რესპუბლიკა ევროკავშირში გაწევრიანდა. თუ ევროკავშირში გაწევრიანებამდე აკრძალული იყო სამხრეთ კვიპროსში შესვლა მათთვის, ვინც ისარგებლა ჩრდილოეთ კვიპროსში არსებული პორტით ან/და აეროპორტით, გაწევრიანების შემდეგ კვიპროსი იძულებული გახდა კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოეყვანა ევროკავშირის თავისუფალი გადაადგილების პრინციპთან. ევროკავშირის დირექტივა N866/2004 აწესებს ჩრდილოეთ კვიპროსის ტერიტორიაზე სპეციალურ რეჟიმს კონფლიქტის სრულ მოგვარებამდე.¹⁵ შესაბამისად, ევროკავშირის მოქალაქეებს შეუძლიათ თავისუფლად გადაადგილდნენ კვიპროსის მთელ ტერიტორიაზე, თუმცა კვიპროსი მაინც იტოვებს იმ პირების დაჯარიმების უფლებას, რომლებმაც უკანონო აეროპორტითა თუ პორტით ისარგებლეს.¹⁶

როგორც ამ მიმოხილვიდან ჩანს, ქვეყნების პრაქტიკა არ არის ძალიან მკაცრი ოკუპირებულ ტერიტორიებზე პირთა გადაადგილების რეგულირებისას. რეგულირების მოქნილობა კი არც ერთ შემთხვევაში არ აღიქმება, როგორც ქვეყნის სუვერენიტეტზე ან ტერიტორიებზე უარის თქმა. მიუხედავად იმისა, რომ ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ საქართველოს კანონის დღევანდელი რეგულაცია პირდაპირ არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართალს, თავისუფალი გადაადგილების უფლების უფრო ეფექტიანად განხორციელებისა და ოკუპირებული რეგიონების უფრო მეტი ჩართულობისათვის, სასურველია, საქართველოს პოლიტიკა უფრო მოქნილი იყოს.

სახალხო დამცველის წინადადება

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლა აკრძალული მიმართულებებიდან უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობით;
- სახალხო დამცველი იზიარებს მთავრობის მიერ 2013 წელს შემოთავაზებულ ცვლილებებს, რომელიც ითვალისწინებს აკრძალული მიმართულებებიდან შესვლის შემდგომ სპეციალური ნებართვის გაცემის შესაძლებლობას;

http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/mfa13_en/mfa13_en?OpenDocument [ბოლოს ნანახია 25.01.2017]; იხ. ასევე, გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული რჩევები უცხოეთში გამგზავრების მსურველ პირთათვის, კვიპროსი, დაცულობა და უსაფრთხოება,

<https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/cyprus/safety-and-security> [ბოლოს ნანახია 31.10.2016].

¹⁵ COUNCIL REGULATION (EC) No 866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession, Official Journal of the European Union L 161 of 30 April 2004, იხ. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN) [ბოლოს ნანახია 25.01.2017].

¹⁶ ვრცლად იხილეთ: Moving between North & South, What are the restrictions?

<https://www.justlanded.com/english/Cyprus/Cyprus-Guide/Northern-Cyprus/Moving-between-North-South> [ბოლოს ნანახია 31.10.2016].

- განსხვავებული წესი უნდა მოქმედებდეს საერთაშორისო ორგანიზაციების/მათი წარმომადგენლების მიმართ, რომლებიც ახორციელებენ ჰუმანიტარულ საქმიანობას, ასევე ადამიანის უფლებების დაცვის, ნდობის აღდგენისა და ხალხთა შორის ურთიერთობების გაღრმავების პროექტებს;
- ინფორმაცია კანონით გათვალისწინებული სპეციალური ნებართვის გაცემის პროცედურის და ფორმის, ასევე წარსადგენი საჭირო საბუთების შესახებ მარტივად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა იმ პირისათვის, რომელსაც სურს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე სპეციალური ნებართვით შესვლა ან შესვლის შემდეგ სპეციალური ნებართვის მიღება;
- სახალხო დამცველი, ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის გათვალისწინებით, მიიჩნევს, რომ საჭიროა ფორს-მაჟორის მუხლის შეტანა კანონში, რათა პირები, რომლებიც გაუთვალისწინებელი ვითარების გამო არღვევენ ქვეყნის საზღვარს, გათავისუფლდნენ პასუხისმგებლობისგან.

3. ეკონომიკური საქმიანობა

საქართველო, ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონით ასევე ზღუდავს და სისხლის სამართლის დანაშაულად განიხილავს პრაქტიკულად ყველა ეკონომიკურ საქმიანობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე, რომლებიც საქართველოს ხელისუფლების გვერდის ავლით ხორციელდება. ეს ეხება არა მხოლოდ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და უცხო ქვეყნის ინვესტიციებს, არამედ ქართული კომპანიებისა თუ საქართველოს მოქალაქეების მიერ განხორციელებულ საქმიანობასაც. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი იძლევა სპეციალური ნებართვის გაცემის შესაძლებლობას, ისეთი საქმიანობების რიცხვი, რომელზეც საქართველოს ხელისუფლებამ თანხმობა გასცა, საკმაოდ მცირეა.

ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-6 მუხლის მიხედვით, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალულია ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობა, სამეწარმეო ან არასამეწარმეო, რომელიც საჭიროებს ლიცენზიას, ნებართვას, ავტორიზაციას, რეგისტრაციას ან შეთანხმებას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სამხედრო და ორმაგი დანიშნულების პროდუქციის შეტანა ან/და გამოტანა, საჰაერო და საზღვაო მიმოსვლა, სარკინიგზო მიმოსვლა, საერთაშორისო საგზაო სატრანსპორტო გადაზიდვა, სახელმწიფო

რესურსებით სარგებლობა, ფულადი გადარიცხვების ორგანიზება, ასევე, ამ საქმიანობების დაფინანსება ან სხვა ფორმით ხელშეწყობა (მუხლი 6.1).¹⁷

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისათვის პასუხისმგებლობა გათვალისწინებულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 322² მუხლით და ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით 3-დან 5 წლამდე, ხოლო იგივე ქმედება ჩადენილი ჯგუფურად, არაერთგზის, ან ამ დანაშაულისთვის მსჯავრდებულის მიერ, ისჯება ასევე ჯარიმით, ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით 4-დან 6 წლამდე. შენიშვნაში მითითებულია, რომ იურიდიული პირი, ამ ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრების შემდეგ, ისჯება ჯარიმით, საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ან ლიკვიდაციით და ჯარიმით.

განსაკუთრებულ შემთხვევებში, კანონი ასევე ითვალისწინებს სპეციალური თანხმობის გაცემის შესაძლებლობას, თუ ამ საქმიანობის განხორციელება ემსახურება საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებს, კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარების, დე-ოკუპაციის, ომით დაზარალებულ მოსახლეობას შორის ნდობის აღდგენის ან ჰუმანიტარულ მიზნებს (მუხლი 6.2). მთავრობის N219 დადგენილების მიხედვით, ასეთ ნებართვას გაცემს განსახორციელებელი საქმიანობიდან გამომდინარე შესაბამისი მინისტრი, შერიგებისა და სახელმწიფო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრთან და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან შეთანხმებით (პარაგრაფები 1, 1¹). ცალკე რეგულაციაა დადგენილი ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცურავი საშუალებებით საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში.¹⁸

პრაქტიკაში, სპეციალური ნებართვით მოსარგებლეთა რიცხვი არც ისე ბევრია. შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ინფორმაციით, 2014-2016 წლების განმავლობაში აპარატმა შეათანხმა 7 ეკონომიკური საქმიანობა ოკუპირებულ

¹⁷ კანონი ითვალისწინებს გამონაკლისს იმ პირებისათვის, რომლებიც ახორციელებენ გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას (მოსახლეობის უზრუნველყოფა საკვებით, მედიკამენტებითა და პირველადი მოთხოვნილების საგნებით) (კანონის მუხლი 6.6). ამ შემთხვევაში მათ უნდა შეატყობინონ საქართველოს მთავრობას საქმიანობის განხორციელებამდე ან, შეუძლებლობის შემთხვევაში, განხორციელების შემდეგ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ, მათ შორის, საქმიანობის დაწყებისა და დასრულების დრო და ინფორმაცია მოსახლეობისათვის გაწეული დახმარების შესახებ (კანონის მუხლი 6.7).

¹⁸ საზღვაო ზონებში აკრძალული ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისათვის თანხმობის გაცემის მიზნით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ინფორმაციას გამოითხოვს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფიდან (პარაგრაფი 1¹). საქმიანობის განმახორციელებელმა მცურავმა საშუალებებმა კონტროლი უნდა გაიარონ ბათუმის ან ფოთის ნავსადგურში ოკუპირებულ ტერიტორიაზე შესვლამდე და გამოსვლის შემდეგ (პარაგრაფი 1⁴). კონტროლის განხორციელებისას ხდება გემზე მყოფი ეკიპაჟის, მათი ვინაობის და არსებული ნებართვების შემოწმება (პარაგრაფი 1⁵). ამასთან, მცურავ საშუალებებს ეკრძალებათ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე ყოფნისას რიგი ქმედებების განხორციელება, როგორცაა, მაგალითად ეკიპაჟის შეცვლა, ტვირთის მიღება (გარდა შეთანხმებულისა) და მგზავრების აყვანა (პარაგრაფი 1⁴).

ტერიტორიებზე.¹⁹ ხოლო 2008-2013 წლებში საქართველოს მთავრობის განკარგულებით 21 სპეციალური თანხმობა გაიცა.²⁰ აღსანიშნავია, რომ მთავრობის განკარგულებით ნებადართული საქმიანობების დიდი ნაწილი ენგურჰესის გამართული მუშაობის უზრუნველყოფას ემსახურებოდა, რაც ასევე მიუთითებს, რომ ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ მიმართული საქმიანობები კონფლიქტებით ისედაც დაზარალებულ რეგიონებში მინიმალურია.

კანონის მოქმედების საკითხი კიდევ უფრო აქტუალური ხდება DCFTA-სა და ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის პირობებში. ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში პირდაპირაა მითითებული მხარეთა ვალდებულება, მჭიდრო პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის შედეგად მიღებული სარგებელი გაავრცელონ საქართველოს ყველა მოქალაქეზე, კონფლიქტის შედეგად დაშორიშორებული საზოგადოების ჩათვლით.²¹ გარდა ამისა, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014, 2015 და 2016 წლების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული სასაზღვრო ზოლის მიღმა ვაჭრობის, მოგზაურობისა და ინვესტიციების წახალისების მიზნით შესაბამისი ნაბიჯების გადადგმა.²² მაგრამ, წლების განმავლობაში, სამოქმედო გეგმების განხორციელების ანგარიშებში, ამ ვალდებულების შესრულებაზე არაფერია ნათქვამი.

კონფლიქტით გაყოფილ საზოგადოებებს შორის სავაჭრო და ეკონომიკური ურთიერთობების წახალისება და დაზარალებული მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება არის სახელმწიფო სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება. სამოქმედო გეგმა ისეთ დეტალურ ღონისძიებებს მოიცავს, როგორიცაა: ერთობლივი წარმოების მხარდაჭერა; გამყოფ ხაზებს შორის მოქმედი ერთობლივი საწარმოებისათვის საწყისი კაპიტალის მოძიების ხელშეწყობა; ისეთი მრეწველობის განვითარება, რომელიც მოითხოვს დიდი რაოდენობით მუშახელს; საერთაშორისო კომერციულ ურთიერთობებში ინტეგრაციის ხელშეწყობა და ა.შ.²³ მიუხედავად ამ კეთილშობილური მიზნებისა, კანონის ამჟამინდელი ფორმულირებით დასჯადია პრაქტიკულად ყველანაირი ეკონომიკური საქმიანობა ხოლო ხელისუფლებას, სტრატეგიის მიღების შემდეგ არ შეუძლებია არანაირი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც წახალისებდა გამყოფი ხაზის

¹⁹ საქართველოს შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2017 წლის 12 იანვრის წერილი საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანს N66.

²⁰ საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანის 2017 წლის 18 იანვრის წერილი N 675/17.

²¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, GE/EU/ge 11.

²² საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014, 2015 და 2016 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმები და მათი განხორციელების ანგარიშები იხილეთ: <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement> [ბოლოს ნანახია 25.01.17].

²³ სახელმწიფო სტრატეგია ოკუპირებული ტერიტორიების მიმართ „ჩართულობა თანამშრომლობის გზით“, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 3 ივლისის №885 განკარგულებით დამტკიცებული „ჩართულობის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა“.

ორივე მხარეს მცხოვრებ მოსახლეობას, ბიზნესმენებსა თუ მეწარმეებს შორის სავაჭრო და ეკონომიკურ ურთიერთობებს.

საქართველოს კანონის ამ რეგულაციას პრობლემურად მიიჩნევს ვენეციის კომისიაც. კომისიამ თავის 2009 წლის დასკვნაში აღნიშნა, რომ ეკონომიკური საქმიანობების ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა და თეორიულად შესაძლებელია, რომ საქმიანობა, რომელიც საზოგადოებისთვის საბაზისო საჭიროების დაკმაყოფილებას გულისხმობს ამ აკრძალვაში მოექცეს. ამასთან, ვენეციის კომისიის აზრით, რიგი დებულებები ძალიან ფართოა. ასეთებია, მაგალითად „სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობა“ (მუხლი 6.1(დ)) და „ფულადი გადარიცხვების ორგანიზება“ (მუხლი 6.1(ე)), რომლებიც ნებისმიერ ეკონომიკურ საქმიანობას შეიძლება მოერგოს.²⁴

რეკომენდაციაში ვენეციის კომისიას მითითებული აქვს, რომ ეკონომიკური საქმიანობის კრიმინალიზება, მათი ბუნდოვანი ხასიათის გამო, შესაძლებელია ეწინააღმდეგებოდეს კანონიერების პრინციპს.²⁵ კრიტიკული დამოკიდებულება 6.1 მუხლის მიმართ შენარჩუნებულია მომდევნო დასკვნაშიც.²⁶

ამასთან, ვენეციის კომისიის დასკვნაში ნათქვამია, რომ მნიშვნელოვანია სანქციებმა ზიანი არ მიაყენოს მშვიდობიან მოსახლეობას და ხელი არ შეუშალოს ლტოლვილებისა და იძულებით გადაადგილებული პირების დაბრუნებას. ვენეციის კომისია მითითებას აკეთებს გაეროს უშიშროების საბჭოს 2008 წლის 15 აპრილის რეზოლუციაზე (S/RES/1808), რომელშიც ნათქვამია, რომ აფხაზეთში აუცილებელია ეკონომიკის სწრაფი განვითარება.²⁷

სხვა ქვეყნების გამოცდილების მაგალითზე ვნახავთ, რომ ევროკავშირთან ასოცირების გზაზე, მოლდოვას ხელისუფლება დათანხმდა დნესტრისპირეთში დაფუძნებული და მოქმედი ბიზნესებისა და საწარმოებისათვის გაეგრძელებინა ექსპორტის სერტიფიკატების გაცემა, რომელსაც ისედაც გასცემდა 2006 წლიდან.²⁸ დამატებით, კიშინოვი და ტირასპოლი მოლაპარაკებებს აწარმოებენ დნესტრისპირეთიდან პროდუქტების წარმომავლობისა და ხარისხის სერტიფიცირებისათვის უფრო მოქნილი და სისტემური მექანიზმის შესამუშავებლად. გარდა ამისა, დნესტრისპირეთს ასევე მოუწია ეკონომიკურ და სავაჭრო საკითხებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ევროპის სტანდარტებთან ჰარმონიზება.²⁹

²⁴ Opinion on the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice Commission, Strasbourg, 17 March 2009, Opinion N 516/2009, პარაგრაფი 28.

²⁵ იქვე, პარაგრაფი 50.

²⁶ Final Opinion on the Draft Amendments to the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice Commission, Strasbourg, 14 December 2009, Opinion N 552/2009, პარაგრაფი 20.

²⁷ იქვე, პარაგრაფი 36.

²⁸ Stanislav Secieru, Transnistria Zig-zagging towards a DCFTA, No. 4 (145), January 2016, PISM, <https://www.ciaonet.org/catalog/34803> [ბოლოს ნანახია 31.10.2016].

²⁹ იქვე.

კვიპროსის ევროკავშირში გაწევრიანებამ გავლენა მოახდინა ჩრდილოეთ კვიპროსთან მის ეკონომიკურ ურთიერთობებზეც. ევროკავშირის დირექტივის შესაბამისად, ჩრდილოეთ კვიპროსში წარმოებული პროდუქცია ევროკავშირის ტერიტორიაზე წარმოებულ პროდუქციად ითვლება და მასზე მოქმედებს საქონლის თავისუფალი გადაადგილების პრინციპი. დირექტივის მიხედვით, გამყოფ ხაზზე აუცილებელია საქონლის რეგისტრაცია და მასზე არ მოქმედებს საბაჟო გადასახადი.³⁰

საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებისა და ევროკავშირში გაწევრიანების მისწრაფების შესაბამისად, ასევე ოკუპირებული ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის მიზნით, მნიშვნელოვანია შერბილდეს და უფრო მოქნილი გახდეს საქართველოს პოლიტიკა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებით.

სახალხო დამცველის წინადადება

- ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მე-6 მუხლის მოქმედების ფარგლებში, განსხვავებული წესი უნდა შემუშავდეს იმ საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეწევიან ჰუმანიტარულ საქმიანობას, ახორციელებენ ადამიანის უფლებების დაცვის, ნდობის აღდგენისა და ხალხთა შორის ურთიერთობების გაღრმავების პროექტებს; ეს წესი უნდა უზრუნველყოფდეს საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის გრძელვადიან და შეუფერხებელ მუშაობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე;
- გადაიხედოს ჯანდაცვისა და განათლების სფეროში მომუშავე ადგილობრივი ორგანიზაციების/დაწესებულებებისათვის, რომლებიც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ პირებს სთავაზობენ მნიშვნელოვან სამედიცინო მომსახურებასა და საგანმანათლებლო პროგრამებს, პასუხისმგებლობისა და ნებართვის გაცემის საკითხი;
- მთავრობამ უნდა შეიმუშავოს მოქნილი და წამახალისებელი სამართლებრივი და ლოჯისტიკური მექანიზმი, მათ შორის განსხვავებული საგადასახადო რეჟიმი და გამოყოს ფინანსური რესურსი, რომელიც საშუალებას მისცემს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მომუშავე ადგილობრივ ინდივიდუალურ მეწარმეებს, მიკრო და მცირე ბიზნესებს, განავითარონ ეკონომიკური და სავაჭრო ურთიერთობები გამყოფი ხაზის მეორე მხარეს მოქმედ ბიზნესებთან და მეწარმეებთან, ერთობლივი ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების მიზნით;

³⁰ COUNCIL REGULATION (EC) No 866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession, Official Journal of the European Union L 161 of 30 April 2004, მუხლები 4-6.

- ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ეკონომიკური საქმიანობის განსახორციელებლად სპეციალური ნებართვის გაცემის პროცედურის შესახებ ინფორმაცია მარტივად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს იმ პირთათვის, რომელთაც სურთ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე.

4. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაცემული დოკუმენტები

სახალხო დამცველი თვლის, რომ კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ ცვლილებებს საჭიროებს მუხლი, რომელიც უკანონოდ აცხადებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაცემულ დოკუმენტებს. გასათვალისწინებელია, რომ ახალ თაობას, რომელიც 1990-იანი წლების შემდგომ დაიბადა, არ გააჩნია სხვა დოკუმენტები გარდა არალეგიტიმური ორგანოების მიერ გაცემული დოკუმენტებისა. საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე გარკვეული მომსახურებების მისაღებად, მათ შორის საქართველოს მოქალაქეობის დასადგენად, საჭიროა იურიდიული მნიშვნელობის მქონე ფაქტების დადგენა. იურიდიული მნიშვნელობის ფაქტების დადგენა, არც თუ იშვიათად, სირთულეებს ქმნის და დროში იწელება, რადგან რიგ შემთხვევაში საჭიროებს სასამართლოსათვის მიმართვას და მოწმეების წარდგენას. ეს საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე გადმოსვლის მსურველი აფხაზებისა და ოსებისათვის ქმნის დამატებით ბარიერებს.

საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ არ აღიარებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე დე ფაქტო ხელისუფლებას და, შესაბამისად, მის მიერ გამოცემულ დოკუმენტებს არ მიიჩნევს იურიდიული ძალის მქონედ. ამ დოკუმენტების გამოყენება დაშვებულია მხოლოდ პირადობის ნეიტრალური მოწმობის ან ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის გასაცემად (მუხლი 8.2). ამასთან, კანონი მიუთითებს, რომ სამოქალაქო მნიშვნელობის მქონე ფაქტების დადგენა ხორციელდება „სამოქალაქო აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით (მუხლი 8.3).

„სამოქალაქო აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო უფლებამოსილია დაადგინოს იურიდიული მნიშვნელობის მქონე პირის დაბადების, გარდაცვალების, პირის დაბადების რეგისტრაციის და გარდაცვალების რეგისტრაციის ფაქტები (მუხლი 4.2).³¹ რაც შეეხება სხვა სახის იურიდიული მნიშვნელობის

³¹ ფაქტის დადგენისას ორგანო ეყრდნობა წერილობით და ნივთიერ მტკიცებულებებს, მხარეთა ახსნა-განმარტებებს, მოწმეთა ჩვენებებს და სხვა მტკიცებულებებს (მუხლი 92.1). ამასთან, განხილვისას ორგანო ვალდებულია ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა (მუხლი 94.1). განცხადების განხილვის ვადა შეადგენს 1 თვეს, რომელიც აუცილებლობის შემთხვევაში შესაძლოა გაგრძელდეს კიდევ ერთი თვით (მუხლი 94.4, 94.5). იურიდიული მნიშვნელობის მქონე ფაქტის დადგენის შესახებ გადაწყვეტილება წარმოადგენს ერთ-ერთ

მქონე ფაქტების დადგენას, რომელიც არ არის გათვალისწინებული ზემოაღნიშნული აქტებით, ხდება სასამართლოს მეშვეობით.³²

საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიღება არ არის ყოველთვის მარტივი. მიზეზი ამის ისაა, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებთა გარკვეულ ნაწილს აღარ აქვს საბჭოთა დოკუმენტები, რომლებსაც საქართველოს ხელისუფლება ლეგიტიმურ დოკუმენტად განიხილავს საქართველოს მოქალაქეობის დასადგენად. ამასთან, 1991 წლის შემდეგ დაბადებულ თაობას მხოლოდ დე ფაქტო ხელისუფლების მიერ გაცემული დოკუმენტები აქვს, რომელიც ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ კანონის მიხედვით არარად არის ცნობილი. შესაბამისად, ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირს უწევს ხანგრძლივი პროცედურის გავლა, თუ მას არ გააჩნია იმის დამადასტურებელი საბუთი, რომ 1993 წლის 31 მარტისთვის 5 წლის განმავლობაში მართლაც ცხოვრობდა საქართველოს ტერიტორიაზე.³³ სახალხო დამცველისათვის ცნობილია ისეთი შემთხვევების შესახებ, როდესაც საქართველოს მოქალაქეობის დადგენის მიზნით ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირი რამდენიმე თვის განმავლობაში ელოდა საქართველოს საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებას იურიდიული მნიშვნელობის მქონე ფაქტის დადგენის თაობაზე.

გარდა აღნიშნულისა, პრობლემას წარმოადგენს დამკვიდრებული პრაქტიკა, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ მოსახლეობაზე გაიცემა არა მხოლოდ აფხაზური და ოსური პასპორტები, არამედ, რუსული პასპორტი, რომელთაც მოსახლეობის უმეტესობა ფლობს. ამ პრაქტიკასთან დაკავშირებით საინტერესოა უკრაინის მაგალითი. უკრაინა უკანონოდ განიხილავს რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეობის ავტომატურ, იძულებით მინიჭებას და არ მიიჩნევს ამას უკრაინის მოქალაქეობის დაკარგვის საფუძვლად (კანონი „უკრაინის დროებით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფასა და სამართლებრივ რეჟიმზე“, მუხლი 5(4)). უკრაინის გამოცდილების მსგავსად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე გაცემული რუსეთის ფედერაციის პასპორტები საქართველოს ხელისუფლების მიერ არ განიხილებოდეს უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის დამადასტურებელ დოკუმენტად და არ გახდეს საქართველოს მოქალაქეობაზე უარის თქმის საფუძველი.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ პირებს გარკვეული სახელმწიფო სერვისების მიღება პირადობის ნეიტრალური მოწმობის ან/და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტით შეუძლიათ.

საბუთს, რომლითაც შესაძლებელია დაბადების ან გარდაცვალების სამოქალაქო აქტის რეგისტრაცია (მაგ., მუხლი 21.1(ბ)).

³² საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 312-ე მუხლის მიხედვით, სასამართლო განიხილავს ისეთ საქმეებს, როგორებიცაა პირთა ნათესაური კავშირის დადგენა, მამობის დადგენა, ქორწინების, განქორწინების, შვილად აყვანის ფაქტის დადგენა და ა.შ. იურიდიული მნიშვნელობის მქონე ფაქტების დადგენის საქმეებს სასამართლო განიხილავს უდავო წარმოების წესით (მუხლი 316¹.1). საგულისხმოა, რომ კოდექსი არ ითვალისწინებს უდავო წარმოების საქმეთა განხილვის ვადებს.

³³ იხილეთ საქართველოს მოქალაქეობის დადგენის პროცედურები: http://www.sda.gov.ge/?page_id=8666.

თუმცა, ნეიტრალური დოკუმენტები ბოლომდე მაინც ვერ ხსნის დოკუმენტებთან დაკავშირებით არსებულ პრობლემას. ნეიტრალური დოკუმენტები ოკუპირებული ტერიტორიების მოსახლეობის მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილს აქვს აღებული. როგორც პირადობის ნეიტრალური მოწმობა, ისე ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტი ვადიანი დოკუმენტებია, რომლებიც არ ამარტივებს შემდეგ საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიღების პროცესს. ასევე, ყველა ის პროგრამა, რომელიც საქართველოს მოქალაქეებისთვის არის ხელმისაწვდომი არაა შეთავაზებული ნეიტრალური დოკუმენტების მქონე პირებისათვის (მაგალითისათვის, C ჰეპატიტის ელიმინაციის სახელმწიფო პროგრამა).

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებულ „საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის წარმართვის წესების“ პრეამბულაში ნათქვამია: „საქართველოს ხელისუფლება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრებ ადამიანებს თავის მოქალაქეებად მიიჩნევს; შესაბამისად, თავის კონსტიტუციურ მოვალეობად თვლის, ხელმისაწვდომი გახადოს მათთვის ყველა სარგებელი, რომლებითაც გარანტირებულია საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქე“.³⁴ თუმცა, რეალობაში ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობას ყოველთვის არ მიუწვდება ხელი სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებულ სერვისებზე, ვინაიდან, სხვადასხვა მომსახურებით სარგებლობისათვის, უმეტეს შემთხვევაში საჭიროა საქართველოს მოქალაქის მოწმობა.

ვენეციის კომისია 2009 წლის დასკვნაში ამბობს, რომ საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლის მიხედვით არ არსებობს დე ფაქტო ორგანოების მიერ გამოცემული დოკუმენტების აღიარების ვალდებულება. თუმცა, ისეთი დოკუმენტების არაღიარებამ, როგორებიცაა, მაგალითად, დაბადებისა და გარდაცვალების მოწმობა, შესაძლოა დაარღვიოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება).³⁵

ეს მიდგომა გამომდინარეობს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდან ლოიზიდუ თურქეთის წინააღმდეგ³⁶ და კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ³⁷. ამ საქმეებში სასამართლო დაეყრდნო მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს მსჯელობას სარეკომენდაციო დასკვნაში „ნამიბიაში (სამხრეთ-დასავლეთ აფრიკა) სამხრეთ აფრიკის გახანგრძლივებული ყოფნის სამართლებრივი შედეგების შესახებ სხვა ქვეყნებისათვის“. სამხრეთ აფრიკა 1966 წლიდან არელეგიტიმურად იმყოფებოდა ნამიბიის ტერიტორიაზე, რასაც საერთაშორისო საზოგადოება პროტესტს უცხადებდა. სასამართლოს განმარტებით ნამიბიაში სამხრეთ აფრიკის ადმინისტრაციის არაღიარება არ უნდა ასახულიყო

³⁴ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 15 ოქტომბრის N320 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე საქმიანობის წარმართვის წესები, მუხლი 1.

³⁵ Opinion on the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice Commission, Strasbourg, 17 March 2009, Opinion N516/2009, პარაგრაფი 43.

³⁶ საქმე ლოიზიდუ თურქეთის წინააღმდეგ (Loizidou v Turkey), 15318/89, 18/12/1996, პარაგრაფი 45.

³⁷ საქმე კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ (Cyprus v Turkey), 25781/94, 10/05/2001, პარაგრაფები 82-102.

ნამიბიაში ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობაზე. კერძოდ, სამხრეთ აფრიკის მიერ გამოცემული აქტების უკანონობა არ უნდა გავრცელებულიყო ისეთ დოკუმენტებზე, როგორებიცაა დაბადების, გარდაცვალების და ქორწინების რეგისტრაცია, რადგან მათი უარყოფა მხოლოდ მოსახლეობისთვის გამოიწვევდა უარყოფით შედეგს.³⁸

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განავრცო ეს მსჯელობა და საქმეში *კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ* მიიჩნია, რომ ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქული რესპუბლიკის სასამართლოს გადაწყვეტილებები უნდა განხილულიყო როგორც შიდასახელმწიფოებრივი საშუალება და უფლების დაცვის მექანიზმი, მიუხედავად იმისა, რომ სტრასბურგის სასამართლო ექვევმ არ აყენებდა იმ ფაქტს, რომ კვიპროსის რესპუბლიკის მთავრობა ერთადერთი ლეგიტიმური მთავრობაა ქვეყანაში.³⁹ სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები ადამიანის უფლებების დასაცავად ადგილობრივი (არალეგიტიმური) სასამართლოების გამოყენება არავითარ შემთხვევაში არ ახდენდა ჩრდილოეთ კვიპროსის თურქული რესპუბლიკის ლეგიტიმაციას და ეს მიდგომა უზრუნველყოფდა ამ ტერიტორიაზე უფლებათა დაცვის ვაკუუმის თავიდან აცილებას.⁴⁰

ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მიერ დადგენილი პრეცედენტული სამართლის განხილული მაგალითების შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის დე ფაქტო ორგანოების მიერ გამოცემული დოკუმენტების აღიარება არ იქნება განხილული, როგორც ამ ორგანოების ლეგიტიმურობის აღიარება და მხოლოდ დაეხმარება ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირებს საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი მოწმობის მარტივად აღებაში თუ სხვა სერვისების მიღებაში.

სახალხო დამცველის წინადადება

- სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს ეფექტური მექანიზმი, რათა ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებმა პირებმა შედარებით მარტივად შეძლონ საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი მოწმობისა და იურიდიული ძალის მქონე დოკუმენტების მიღება, რითიც შემდეგ შეეძლებათ სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული სერვისებით სარგებლობა;
- საქართველოს მთავრობამ უნდა იმსჯელოს არალეგიტიმური ორგანოების მიერ გაცემული იმ დოკუმენტების ცნობად მიღებაზე, რომლებიც დაეხმარება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირებს საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი

³⁸ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), ICJ, სარეკომენდაციო დასკვნა, 21.06.1971, პარაგრაფი 125.

³⁹ საქმე კვიპროსი თურქეთის წინააღმდეგ (Cyprus v Turkey), 25781/94, 10/05/2001, პარაგრაფი 90.

⁴⁰ იგივე, პარაგრაფი 92.

დოკუმენტის მიღებაში. შესაბამისი ცვლილებები უნდა შევიდეს კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ.

5. ადამიანის უფლებების დაცვა

საქართველოს კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ არაფერია ნათქვამი საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებაზე, შესაძლებლობის ფარგლებში, დაიცვას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებები, მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, მას ასეთი ვალდებულება გააჩნია და საქართველოს ხელისუფლება ოკუპაციის პირობებშიც ცდილობს იქ მცხოვრებ პირთა უფლებების დაცვას.

დღევანდელი რედაქციით, საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ, ამ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებებისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე პასუხისმგებლობას რუსეთის ფედერაციას აკისრებს, საქართველოს ხელისუფლებას კი მხოლოდ საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის დარღვევების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას ავალდებულებს (მუხლი 7). კანონის მე-9 მუხლი ასევე ითვალისწინებს საქართველოს ხელისუფლების ვალდებულებას მიმართოს საქართველოს კანონმდებლობისა და საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებულ ყველა მექანიზმს, რათა დაიცვას საქართველოს კანონიერი ინტერესები და უსაფრთხოება.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტის მიხედვით, ეფექტური კონტროლის დაკარგვა ტერიტორიაზე არ ათავისუფლებს სახელმწიფოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებისაგან. კერძოდ, სახელმწიფოს რჩება ვალდებულება კონვენციის 1-ლი მუხლის შესაბამისად, მიმართოს ყველა შესაძლო დიპლომატიურ, ეკონომიკურ, სამართლებრივ ან სხვა ზომას საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, რათა უზრუნველყოს პირის კონვენციით გარანტირებული უფლებების დაცვა.⁴¹

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ხელისუფლება ახორციელებს კონკრეტულ პროგრამებს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები პირებისათვის, ცდილობს მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი გახადოს მათთვის სახელმწიფო სერვისები, მნიშვნელოვანია კანონშიც აისახოს, რომ საქართველოს ხელისუფლება იღებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებას შესაძლებლობის ფარგლებში.

⁴¹ ილაშკუ და სხვები მოლდოვისა და რუსეთის წინააღმდეგ (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia), 48787/99, 08/07/2004, პარაგრაფი 331.

მსგავსი მიდგომა აქვს, მაგალითისათვის, უკრაინას. კანონი „უკრაინის დროებით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფასა და სამართლებრივ რეჟიმზე“ უკრაინის ხელისუფლებას აკისრებს ადამიანის უფლებების დაცვის ვალდებულებას, იმის მიუხედავად, რომ საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, პასუხისმგებლობა უფლებათა დარღვევებზე რუსეთის ფედერაციას ეკისრება.⁴² კანონში ჩამოთვლილია რიგი უფლებები, რომელთა დაცვასაც უკრაინის ხელისუფლება საკუთარ თავზე იღებს.⁴³ კანონში პირდაპირ არის გაწერილი ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებში უკრაინის უმაღლესი რადას სპეციალური წარმომადგენლის (ომბუდსმენის) ვალდებულებაც ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა მონიტორინგზე.⁴⁴

სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საქართველოს ხელისუფლების მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებების დაცვის ვალდებულების გამოკვეთა კანონში დადებითად აისახება ამ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებათა მდგომარეობაზე.

სახალხო დამცველის წინადადება

- საქართველოს სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ მეტად უნდა იყოს ორიენტირებული ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთა უფლებების დაცვაზე და უფრო მკაფიოდ აყალიბებდეს საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებებს ამ კუთხით;
- საქართველოს ხელისუფლებამ კანონში ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ უნდა გამოკვეთოს სახელმწიფოს ვალდებულება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადამიანის უფლებების დაცვაზე და შეიტანოს შესაბამისი ცვლილებები კანონის მე-7 მუხლში.

საქართველოს სახალხო დამცველი გამოთქვამს მზადყოფნას, აქტიური მონაწილეობა მიიღოს აღნიშნული რეგულაციების შესახებ დამატებით განხილვებში და იმედოვნებს, რომ მისი

⁴² უკრაინის კანონი უკრაინის დროებით ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფასა და სამართლებრივ რეჟიმზე, მუხლი 5, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31540279#pos=69;-153 [ბოლოს ნანახია 26.01.17].

⁴³ მაგალითად, უკრაინის კანონი ხაზგასმით აღნიშნავს რომ მოქალაქეებს აქვთ სოციალური დაცვის უფლება უკრაინის კანონმდებლობის შესაბამისად (მუხლი 7). ასევე, თუ სტუდენტები ოკუპირებული ტერიტორიებიდან ვერ მოხვდნენ უმაღლეს სასწავლებლებში, მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო სასწავლებლებში შესაბამისი ადგილების დამატებას (მუხლი 7(2)). ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთათვის ასევე გარანტირებულია საყოველთაო არჩევნებში და რეფერენდუმში მონაწილეობა (მუხლი 8). უკრაინის კანონში ასევე მითითებულია, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მოქმედ დე ფაქტო ხელისუფლების განმხორციელებელ ორგანოებთან კავშირის დამყარება შესაძლოა მოხდეს, უკრაინის ეროვნული ინტერესების, ასევე ადამიანის უფლებათა დაცვის მიზნებისთვისაც (მუხლი 9(4)).

⁴⁴ იგივე.

რეკომენდაციების საფუძველზე, კანონის პროექტის ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა მოხდება.

Contents

1. Introduction	22
2. Procedures for entering the occupied territories	23
3. Economic activities	28
4. Documents issued on the occupied territories	32
5. Human Rights Protection	35

1. Introduction

In May 2013, the Georgian Parliament passed on the first reading the bill, “On Amendments to the Law on Occupied Territories” (hereinafter referred to as the “Amendments”). Submitted by the government, the Amendments altered Article 4 of the Law on Occupied Territories, which regulates entry into the occupied territories. Further to the Amendments, first-time violation of the rule against entering the occupied territories from outside the territory of Georgia no longer results in criminal liability but is treated as an administrative offense. The same action committed on a repeat basis is deemed a criminal offense, which, rather than subject to confinement, is punishable by a fine of 400 GEL. Parliament resumed consideration of the Amendments in late 2016.

The Public Defender (Ombudsman) of Georgia welcomes liberalization of regulations on entering the occupied territories from outside of Georgia’s territory, both from the perspective of human rights and from the point of view of normalizing Georgian-Abkhazian and Georgian-Ossetian relations. In addition, the Public Defender considers there to be a number of problematic issues in the Law which also require amendment for the purpose of better protection of internationally-recognized human rights and freedoms.

Isolation of the Abkhazian and South Ossetian populations from the international community hinders the restoration of confidence and reconciliation between communities separated by the conflict, including those physically separated by the administrative boundary line. Therefore, Georgia’s strategic goal enshrined in its 2010 state strategy is de-isolation and engagement with the occupied regions.¹ The Government of Georgia also expressed its readiness to make benefits achieved through Georgia’s ongoing economic development and Euro-Atlantic integration available to the populations of Abkhazia and South Ossetia.²

That aspiration is expressed in the Association Agreement (hereinafter referred to as “Association Agreement”) and the Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement (hereinafter referred to as “DCFTA”), both signed between Georgia and EU in 2014. The national action plans for implementation of the Georgia-EU Association Agenda provide for steps encouraging trade, travel, and investment across the administrative border line, as well as the review of legislation such as the Law On Occupied

¹ State Strategy 2010 on the occupied territories, “Engagement through Cooperation.”

² State Strategy of the Government of Georgia on the occupied territories, “Engagement through Cooperation”, 2010, available on the website: [http://gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy-ge\(1\).pdf](http://gov.ge/files/224_31227_132584_SMR-Strategy-ge(1).pdf) [last viewed 26.01.2017].

Territories.³ It will be impossible to meet those commitments if: Abkhazia and South Ossetia remain closed to both the Georgian government and the international community; travel liberalization in the occupied territories is not implemented; the performance of economic activities remains restricted; and economic and social interactions are not strengthened.

Although the Government of Georgia is currently unable to exercise effective control over Abkhazia and South Ossetia, it has the obligation to promote protection of human rights of members of the population living in those regions through political, legal, and diplomatic means. Accordingly, the Law On Occupied Territories should maximally promote protection of the rights and freedoms of the local population as well as improvement of their social and economic status, protection of fundamental human rights, improvement of the accessibility and quality of healthcare and education, and involvement of the occupied regions in international economic relations of Georgia, among other things.

As the Office of the Public Defender works toward the goals of human rights protection, restoration of confidence between conflict-affected communities, social equality and development, this report presents our assessment of the Law of Georgia On Occupied Territories. The report reviews issues regarding freedom of movement in the occupied territories, economic activities, documents issued by the *de facto* authorities, and human rights protection, and provides recommendations to improve the human rights situation in the occupied territories and promote transformation of the conflict and confidence building between communities separated by the conflict.

2. Procedures for entering the occupied territories

Pursuant to Article 4 of the Law of Georgia On Occupied Territories”, the entering of the territory of Abkhazia by foreign citizens and stateless persons is allowed only via border crossings in Zugdidi municipality, while in South Ossetia - via Gori municipality⁴. Entering either territory from any other direction is a criminal offense under the laws of Georgia and is punishable by fine or up to 2-4 years’ imprisonment, and up to 3-5 years’ imprisonment if the violation is committed under aggravated circumstances (Criminal Code of Georgia, Article 322¹).⁵

³ See the National Action Plans for implementation of the Association Agenda between Georgia and the EU for the years 2014, 2015, and 2016 as well as their implementation reports on the website: <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement> [last viewed 26.01.2017].

⁴ There is a notification form for entering the occupied territories, uploaded to the website of the Office of State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Issues, which is only informative and does not permit one to enter the occupied territories. The notification on entering the occupied territories, the Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Issues, <http://new.smr.gov.ge/smr/Notifications/Notifications.aspx> [last viewed 06.09.2016].

⁵ However, the Law establishes several exceptions added to the Law in the years 2009-2013 based on the recommendations of the Council of Europe’s Venice Commission. In particular, the restrictions on entering the occupied territories from prohibited directions do not apply to persons holding neutral identity cards or/and neutral

Over the years 2009 to 2016, Georgia's courts heard cases regarding 395 persons who faced charges for violating procedures on entering the occupied territories. Fifty-one people in total were sentenced to prison, while the vast majority were fined. This indicates that the penalty is imposed only on a small portion of the people who enter the territories illegally and later cross onto territory controlled by Georgia. Moreover, based on information provided by the Council of Europe's Venice Commission, a large portion of the detained are foreign sailors who allegedly were not aware of the restrictions imposed by the Law on Occupied Territories. In addition, in many cases the Law is violated due to force majeure conditions (for example, sailors encountering bad weather).⁶ It is also noteworthy that the Law's restrictions apply to humanitarian and observer organizations and their employees who carry out vital day-to-day activities in the occupied territories.

In the Amendments proposed by the Government of Georgia in 2013, entering the occupied territories from prohibited directions is treated as an administrative offense if a first-time occurrence, and a criminal offense if a repeat occurrence.

In special cases, the current version of the Law provides for the possibility of issuance of a special permit for entering the occupied territories from prohibited directions if such entrance serves Georgia's state interests, peaceful resolution of the conflict, de-occupation of the occupied territories, confidence building among the conflict-affected population, or humanitarian purposes (Article 4.3). Furthermore, according to the Amendments proposed by the government, a person who has entered the occupied territories from a prohibited direction shall not be held liable if he/she obtains the special permit before or after entry.

To date, the procedure for issuing the special permit is specified in the Resolution N219 of the Government of Georgia dated November 12, 2008, "On the procedure of issuance of a consent for carrying out activities in the occupied territories of Georgia and issuance of a special permit on entering

travel documents, or to citizens of Georgia (Article 4.4 (c)) or those persons who seek asylum in Georgia (pursuant to the UN Convention "On refugees' status") or victims of human trade, i.e. trafficking (until the status obtainment). The Law obliges persons to inform the Government of Georgia before crossing the border or within a reasonable time after crossing, roughly the time of entering or leaving the occupied territory of Georgia from the prohibited direction; in addition, they are obliged to immediately appear before the authorities and give relevant explanations (Article 4.4 (A)). The prohibition does not apply to persons providing emergency humanitarian assistance. That includes the assistance provided to the population in the form of food, medicine, and first aid items (Article 4.4 (B)). Persons providing such assistance are also obliged to inform the Government of Georgia of entry and exit times before or after entry into the occupied territories of Georgia, and provide the Government of Georgia with information on the delivered assistance (Article 4.5).

⁶ Venice Commission, Opinion on the 2013 Draft Amendments to the Law on the Occupied Territories of Georgia, Venice, 6-7 December 2013, Paragraph 16. Available at:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e) [last viewed 26.02.2017).

from the prohibited direction”⁷ (hereinafter referred to as “Resolution N219”). Under the procedure, the special permit for entering the occupied territories from a prohibited direction shall be issued by the State Security Service (paragraph 1²). In cases when the special permit is issued for entering the occupied territory via watercraft, the State Security Service shall request information from the Ministry of Internal Affairs (paragraph 1³).

A foreign citizen seeking to enter the occupied territories from a prohibited direction shall apply to the State Security Service to obtain the special permit. However, the application form and list of required documents are not available on the Foreign Ministry website or the website of the State Security Service. Based on information provided by the State Security Service, from August 1, 2015 (from the date of establishment of the State Security Service) to present, they have issued two such permits to a total of 10 people.⁸

In this regard, it’s worth referring to statistics on violation of the procedures for entering the occupied territories. Based on information provided by the Supreme Court of Georgia (hereinafter referred at as the “Court”), from 2009 to 2016 the Court examined 297 cases against 395 persons charged under Article 322¹ of the Criminal Code of Georgia⁹. Statistics show that the number of cases examined was much higher during the years 2009 to 2011, and during the earlier period detention was more often used as a punitive measure. Fines were used most frequently as a punitive measure, followed by suspended sentences and then by imprisonment (see Table 2). The table below includes detailed data by year on the cases examined by the Court under Article 322² of the Criminal Code.

⁷ GoG, Resolution N219 dated November 12, 2008 “On the issuance of consent to carry out activities in the occupied territories of Georgia and the procedure of issuance of the special permit to enter from prohibited directions” <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5848>.

⁸ Letter N21700049178 of the State Security Service dated January 6, 2017 to the administration of the Government of Georgia.

⁹ Letter N/o-220-15 of the Supreme Court of Georgia dated December 22, 2015.

Table 2. The number of cases examined by the Court of First Instance by the verdict under Article 322¹ of the Criminal Code from 2009 to 2016 (violation of the procedures for entering the occupied territories)

Years	Heard and ruled on		The penalties applied				Acquittal
			Imprisonment	Suspended sentence	Penalty	Released under amnesty	
	Case	Person	Person	Person	Person	Person	Person
2009	66	109	12	33	64		
2010	68	76	12	16	48		
2011	53	63	13	15	35		
2012	26	52	5	1	46		
2013	32	32			31	1	
2014	23	30	3	1	26		
2015	15	15	3		11		1
2016	14	18	3		15		

Source: Supreme Court of Georgia

Noteably, the Venice Commission elaborated several opinions in connection with the Law, among them an opinion regarding liberalization of regulations on entering the occupied territories. As for the Amendments proposed in 2013, the Venice Commission considered that their full implementation in the Code of Administrative Offences would represent an improvement over the current situation and promote greater engagement with the occupied territories.¹⁰ In addition, the Venice Commission considered it necessary to add a force majeure provision to the Law so that persons who violate the entrance restrictions due to unforeseen circumstances are released from liability.¹¹

As for the practices of other countries with regard to regulation of the entrance of outside the state's control, a different approach was chosen by the Republic of Moldova in controlling migration of foreign citizens who cross the border between Ukraine and Moldova by passing through Transdniestria. Passing through Transdniestria is not considered a criminal offense and foreign citizens entering the territory of Moldova following passage through Transdniestria are obliged only to register with the authorities. To meet the commitments prescribed under its visa liberalization with the European Union, Moldova opened six new territorial units in the vicinity of the separation line with Transdniestria in 2013. The

¹⁰ Venice Commission, Opinion on the 2013 draft amendments to the law on the occupied territories of Georgia, Venice, 6-7 December 2013, Paragraphs 13-15.

¹¹ Venice Commission, Opinion on the 2013 draft amendments to the law on the occupied territories of Georgia, Venice, 6-7 December 2013, Paragraph 16.

units serve to inform foreign citizens about the necessity of registration and about regulations to control immigration. Foreign citizens are required to register with the authorities within 72 hours of crossing the line of separation. A fine is assessed in case of violation of the rule.¹² It should be noted that the Republic of Moldova has no special law on occupied territories, nor does it regulate entrance into Transnistria under any other law.

At the same time, the Government of the Republic of Cyprus declares it illegal to enter Northern Cyprus (the Turkish Republic of Northern Cyprus) bypassing territory controlled by the government of Cyprus. The Cypriot government also urges people to refrain from airports and ports located within the territory of Northern Cyprus.¹³ Similar to the policy of Georgia, the Cypriot government may impose fines on persons who illegally enter the territory of the Republic of Cyprus.¹⁴

In practice, however, the Cypriot government does not use repressive mechanisms, especially since the Republic of Cyprus joined the European Union. If prior to EU membership persons who had used ports and/or airports located in Northern Cyprus were not allowed to enter the Republic of Cyprus, following accession the Cypriot government was required to align its legislation with the EU's free movement principle. EU Directive No 866/2004 established a special border regime in Northern Cyprus until full resolution of the conflict.¹⁵

Accordingly, EU citizens may move freely throughout the entire territory of Cyprus; however, the Cypriot still retains the right to impose fines on persons who have illegally used airports or ports.¹⁶

As this review demonstrates, the practices of these countries are less strict in regulating the movement of persons in occupied territories. Flexibility of regulation is in no case perceived as the state waiving its sovereignty or territorial control. Although the current Law On Occupied Territories does not directly

¹² Moldova's success story: The visa-free regime with the EU one year on, Warsaw/Kyiv, May 2015, pg.11 available on the website:

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Moldova%20success%20story%20-%20policy%20paper%20-%20SBF%20IWP.pdf> [last viewed 30.09.2016].

¹³ The website of the Foreign Ministry of the Republic of Cyprus, visa policy

<http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/All/0E03E0EE9B9833EAC2258022003F023B?OpenDocument> [last viewed 31.10.2016].

¹⁴ The website of the Foreign Ministry of the Republic of Cyprus, closed ports and airports, 2014

http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/mfa13_en/mfa13_en?OpenDocument [25.01.2017]; See. Also, the advice for persons wishing to travel abroad, published of the website of the UK government, Cyprus, safety and security, <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/cyprus/safety-and-security> [31.10.2016].

¹⁵ COUNCIL REGULATION (EC) No 866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession, Official Journal of the European Union L 161 of 30 April 2004, see [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=EN) [25.01.2017].

¹⁶ For more information see: Moving between North & South, What are the restrictions?

<https://www.justlanded.com/english/Cyprus/Cyprus-Guide/Northern-Cyprus/Moving-between-North-South> [last viewed 31.10.2016].

contradict international law, for the purpose of more effective implementation of freedom of movement and broader engagement with the occupied regions, a more flexible policy would be preferable.

Proposal of the Public Defender

- The Public Defender considers that the transgressions of foreign citizens or stateless persons entering the occupied territories from prohibited directions should be treated as administrative offenses only.
- The Public Defender supports the Amendments proposed by the government in 2013 which provide for the possibility of issuing a special permit for entering the occupied territories from prohibited directions.
- A different procedure should apply to international organizations and their representatives who carry out humanitarian activities and projects related to human rights, restoration of confidence, and deepening of mutual understanding between communities.
- Information about the application procedures for the special permit, as well as documents to be submitted, should be made readily available to each person wishing to enter the occupied territories via special permit, or to obtain the special permit after entry.
- Taking into account the recommendations of the Council of Europe's Venice Commission, the Public Defender considers it necessary to add a force majeure clause to the Law so that persons who violate border restrictions due to unforeseen circumstances are released from responsibility.

3. Economic activities

Through the Law On Occupied Territories, Georgia limits nearly all economic activities on the occupied territories that are carried out bypassing the regulations of the Government of Georgia, and considers any such activity to be a criminal offense. This applies not only to foreign citizens and foreign investments, but also to economic activities carried out by Georgian companies and citizens. Although the Law allows for the possibility of issuing a special permit, the number of activities to which the Government of Georgia has consented is small.

Pursuant to Article 6 of the Law On Occupied Territories, it is forbidden to carry out in the occupied territories any economic, business, or non-profit activities that require a license, permit, authorization, registration, or agreement under the legislation of Georgia. Also prohibited is import and/or export of military or dual-purpose products, air and sea traffic, railway travel, international road transportation of

cargo, use of state resources, organization of money transfer, or funding of the above activities or promoting them by other means (Article 6.1).¹⁷

Carrying out economic activities in the occupied territories is provided for in Article 322² of the Criminal Code of Georgia and is punishable by fine or imprisonment of 3-5 years, while the same action committed by a repeat offender or a legal entity is punishable by fine or imprisonment of up to 4-6 years. Meanwhile, the notes to Article 322 indicate that after the imposition of administrative fees for such activities, legal entities are punishable by fine and deprivation or liquidation of the right to carry out the above activities.

In special cases, the Law also provides for the possibility of issuing a special consent if the performance of such economic activities serves the state interests of Georgia, peaceful resolution of the conflicts, de-occupation of the occupied territories, confidence building among the conflict-affected population, or humanitarian purposes (Article 6.2). Pursuant to Resolution N219, such permits shall be issued by the relevant minister based on the activities to be performed, in agreement with the State Minister for Reconciliation and Civic Equality Issues and the State Security Service (paragraphs 1, 1¹). A special regulation is established with regard to implementation of economic activities in the occupied territories involving watercraft.¹⁸

In practice, the number of people and entities that have been issued special permits is low. Based on information provided by the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality Issues, over the years 2014 to 2016, the Office consented to only seven cases of economic activity on the occupied territories.¹⁹ Over the years 2008 to 2013, 21 special consents were issued based on the Resolution of the Government of Georgia.²⁰ It should be noted that a major portion of the activities permitted by governmental resolutions relate to operation of the Enguri HPP, a fact which also indicates

¹⁷ The Law provides an exception for persons who carry out emergency humanitarian assistance (provision of the population with food, medical supplies, and first aid items) (Article 6.6 of the Law). In this case, they have to inform the Government of Georgia on the activities before carrying them out, or, in case of impossibility, after having the activities performed, including the starting and ending time of the activities and information about the assistance provided to the population (Article 6.7 of the Law).

¹⁸ For the purpose of issuance of consent on implementation of prohibited economic activities in the maritime zones, the State Security Service shall request information from the relevant unit of the Ministry of Interior of Georgia (paragraph 1¹). The vessels carrying out the activities shall undergo control in the ports of Batumi or Poti before entering or after leaving the occupied territories (paragraph 1⁵). During the control, the crew present on the ship, as well as their identities and permits, shall be checked (paragraph 15). Moreover, watercrafts are not allowed to carry out certain activities during their presence on the occupied territories, such as changing crew, receiving cargo (except for in agreed cases), and taking on passengers (paragraph 1⁴).

¹⁹ Letter N66 dated January 12, 2017 of the Office of the Minister for Reconciliation and Civic Equality Issues of Georgia to the Parliamentary Secretary of the Government of Georgia .

²⁰ Letter N 675/17 of the Parliamentary Secretary of the Government of Georgia dated January 18, 2017.

that activities aimed at improvement of social and economic conditions for the conflict-affected population are minimal.

The issue of enforcement of the Law becomes more pertinent in the context of the DCFTA and Association Agreement. The Association Agreement states unequivocally the parties' commitment to extending the benefits resulting from close political association and economic integration to all citizens of Georgia, including residents of the occupied territories.²¹ In addition, the national action plans for implementation of the EU-Georgia Association Agenda for the years 2014, 2015, and 2016 provide for relevant steps to be taken for encouraging trade, travel, and investment across the administrative boundary lines.²² However, subsequent implementation reports on the action plans have made no mention whatsoever about meeting this commitment.

Encouragement of trade and economic relations between the communities divided by the conflict as well as improvement of the socio-economic conditions of the affected population are key areas of the state strategy and its action plan. The action plan includes detailed measures, including: support for joint production; support for joint ventures operating across the administrative boundary lines for obtaining seed capital; development of industries requiring large numbers of workers; support for integration in international commercial relations; and other things.²³ Despite these laudable objectives, all types of economic activity are punishable under the Law's current wording, while, since adoption of the strategy, the government has not developed any legal mechanisms to encourage economic relations between people living on either side of the administrative boundary lines.

Moreover, the Venice Commission considers this regulation to be problematic. The Venice Commission noted in a 2009 opinion that the list of prohibited economic activities is quite broad, and it is theoretically possible for activities satisfying basic needs to fall under the prohibition. In addition, in the opinion of the Venice Commission, some of the provisions are too extensive. These include the "Use of national resources" (Article 6.1 (D)) and "Organization of cash transfer" (Article 6.1 (E)), provisions which could be interpreted to cover any economic activity.²⁴

²¹ Association Agreement, on the one hand, between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, and, on the other hand, Georgia, GE/EU/ge 10.

²² See the national action plans for implementation of the Association Agenda between Georgia and the EU for the years 2014, 2015, and 2016, as well as their implementation reports on the website: <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement> [last viewed 25.01.17].

²³ The State Strategy on the occupied territories "Involvement through Cooperation"; the "Action Plan for Involvement" approved by the Decree №885 of July 3, 2010 by the Government of Georgia.

²⁴ Opinion on the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice Commission, Strasbourg, 17 March 2009, Opinion no. 516/2009, Paragraph 28.

The Venice Commission has indicated in its recommendations that criminalization of economic activities may contradict the principle of legality,²⁵ due to the vague nature of definitions of economic activity. Criticisms of Article 6.1 of the Law are also expressed in the opinion's conclusion.²⁶

In addition, as the Venice Commission's opinion states, it is crucial that sanctions do not harm civilians or interfere with the right of return of refugees and internally-displaced persons. The Venice Commission makes reference to the UN Security Council Resolution (S/RES/1808) of April 15, 2008, which stipulates that rapid economic development is required in Abkhazia.²⁷

The experiences of other countries provide useful context here as well. During its efforts toward EU association, the Government of Moldova agreed to continue issuing export certificates to Transdnistria-based businesses and industries, which it had been issuing since 2006.²⁸ In addition, Chisinau and Tiraspol held negotiations to develop a more flexible and systemic mechanism for the certification of origin and quality of products produced in Transdnistria. Moreover, Transdnistria was required to harmonize its legislation regarding economic and trade issues with European standards.²⁹

The Republic of Cyprus becoming a member of the EU influenced its economic relations with Northern Cyprus. Pursuant to the EU directive, products manufactured in Northern Cyprus are deemed produced in EU territory, and the principle of free movement of goods applies to them. According to the directive, it is necessary to register the goods at the line of separation; however, customs duties do not apply.³⁰

In sum, in compliance with the Georgia-EU Association Agreement and Georgia's aspirations toward EU membership, as well as for the protection of the social and economic rights of the population living in the occupied territories, it is important that Georgia's policy toward economic activities in the occupied territories becomes less strict and more flexible.

Proposal of the Public Defender

- **Within the scope of action of Article 6 of the Law of Georgia On Occupied Territories, different procedures should be implemented with regard to international organizations engaged in humanitarian activities on the occupied territories and implement the projects related to human rights protection, restoration of confidence, and deepening of mutual understanding between**

²⁵ Ibid. Paragraph 50.

²⁶ Final Opinion on the Draft Amendments to the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice Commission, Strasbourg, 14 December 2009, Opinion no. 552/2009, Paragraph 20.

²⁷ Ibid. Paragraph 36.

²⁸ Stanislav Secieru, Transnistria Zig-zagging towards a DCFTA, No. 4 (145), January 2016, PISM, <https://www.ciaonet.org/catalog/34803> [last viewed 31.10.2016].

²⁹ Ibid.

³⁰ COUNCIL REGULATION (EC) No 866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession, Official Journal of the European Union L 161 of 30 April 2004, Articles 4-6.

communities. This procedure should ensure the long-term and unhindered operation of international organizations in the occupied territories.

- Procedures of responsibility and permission should be revised for local healthcare and educational organizations and institutions delivering significant medical services and educational programs to persons living on the occupied territories.
- The government should develop flexible legal and logistical mechanisms, including a revised tax regime, and allocate financial resources to allow local entrepreneurs, micro, and small businesses operating in the occupied territories to develop economic and trade relations with businesses and entrepreneurs operating on the other side of the administrative boundary line, with the purpose of carrying out joint economic activities.
- Information on procedures for the issuance of a special permit for carrying out economic activities in the occupied territories should be easily available to persons who wish to carry out the relevant economic activities.

4. Documents issued on the occupied territories

It is necessary to amend the article of the Law on Occupied Territories which declares documents issued on the occupied territories to be illegal. The Law should take into account that those born since the 1990s have no other documents other than those issued by the *de facto* authorities. The recognition of such documents has implications for the ability to receive social services. In order to receive certain services and benefits on Georgian-controlled territory, including Georgian citizenship, it is necessary to establish facts of legal significance. Establishment of facts of legal significance is often difficult and time-consuming and, in some cases, requires legal recourse and presentation of witnesses. This process creates additional obstacles for residents of Abkhazia and South Ossetia.

The Law of Georgia On Occupied Territories does not recognize the *de facto* governments in the occupied territories and, therefore does not consider documents issued by them to have legal validity. Use of these documents is only allowed for issuance of neutral identity cards or travel documents (Article 8.2). At the same time, the Law specifies that the establishment of facts of civil significance is carried out in accordance with procedures established by the Law of Georgia On Civil Acts (Article 8.3).

Pursuant to the Law of Georgia On Civil Acts, the Agency for Civil Services Development is entitled to establish legal facts of birth or death of persons of legal significance as well as to register the birth or death of persons (Article 4.2).³¹ As for the establishment of other facts of legal significance, which are not provided by the above-mentioned acts, it shall be done through the courts.³²

³¹ When establishing a fact, the authorities draw upon written and physical evidence, explanations of parties, witness testimonies and other evidence (Article 92.1). In addition, during review, the authorities are required to

It is not always easy to obtain documents certifying Georgian citizenship; the reason being that a certain portion of residents of the occupied territories no longer have Soviet documents, which are considered to be legitimate by the Government of Georgia for establishing Georgian citizenship. Moreover, those born after 1991 have only documents issued by the *de facto* governments, which are declared null and void pursuant to the Law of Georgia On Occupied Territories. Consequently, a person living on the occupied territories must go through a lengthy procedure if he/she has no documents certifying that he/she had factually lived on the territory of Georgia for at least five years as of March 31, 1993.³³ The Public Defender is aware of cases when, in order to establish Georgian citizenship, persons living on the occupied territories had to wait several months for a decision of the General Court on determining this fact of legal significance.

In addition to the above-mentioned issues, there is the problem of an established practice by which not only Abkhazian and South Ossetian passports but also Russian passports are issued to persons living on the occupied territories. Russian passports are now held by a majority of the population. The Ukrainian case is notable in the context of this practice. Ukraine considers the automatic and compulsory endowing of Russian citizenship onto citizens of Ukraine to be illegal, and does not consider such citizenship to be the grounds for losing Ukrainian citizenship (Law of Ukraine On the provision of citizens' rights and freedoms and legal regime in the temporarily occupied territories of Ukraine, Article 5 (4)). Comparable to the Ukrainian case, it is notable that the Government of Georgia does not recognize Russian passports issued on the occupied territories to be documents certifying foreign citizenship, and holding such a document is not grounds for denial of Georgian citizenship.

Persons living on the occupied territories may receive certain state services using neutral identity cards and/or travel documents. However, neutral documents cannot fully eliminate problems relating to documents. Only a small portion of the local population holds neutral documents. Both neutral identity cards and neutral travel documents have terms of validity, a fact which complicates the process of subsequent obtainment of documents certifying Georgian citizenship. Moreover, not all programs available to Georgian citizens are offered to holders of neutral documents (for example, the state program for Hepatitis-C elimination).

Notably, the preamble of the "Procedures for carrying out activities in the occupied territories of Georgia" approved by resolution of the Government of Georgia reads: "The Government of Georgia

conduct an oral hearing (Article 94.1). The review period for an application is one month, which may be extended for another month, if necessary (Article 94.4, 94.5). Decision on the establishment of a fact of legal significance is a document based on which it is possible to register a civil act of birth or death (e.g., Article 21.1 (B)).

³² Pursuant to Article 312 of the Civil Procedure Code of Georgia, the courts shall examine such cases as the establishment of persons' family ties, fatherhood, facts of marriage, divorce, adoption, and others. The courts examine cases of the establishment of legally-significant facts in uncontested proceedings (Article 316¹.1). It should be noted that the Code does not provide timeframes for the examination of cases of uncontested proceedings.

³³ See the procedures for establishing the Georgian citizenship: http://www.sda.gov.ge/?page_id=8666.

considers the persons living in the occupied territories to be its citizens; consequently, it (the Government of Georgia) deems its constitutional duty to make all benefits guaranteed to any citizen of Georgia available to them.”³⁴ However, in reality the population living on the occupied territories does not always have access to services offered by the state, given that a certificate of Georgian citizenship is required to receive many services.

The Venice Commission opinion from 2009 states that pursuant to customary international law, there is no obligation to recognize documents issued by *de facto* authorities. However, nonrecognition of such documents as birth and death certificates may violate Article 8 of the European Convention on Human Rights (hereinafter referred to as the “Convention”) (the right to respect of private and family life).³⁵

This approach derives from the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as the “ECtHR”) on the cases “Loizidou vs. Turkey”³⁶ and “Cyprus vs. Turkey”.³⁷ In the said cases, the ECtHR relied on the reasoning of the International Court of Justice provided in the recommendatory report “On Legal Consequences for (other) States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa).” Since 1966, the South African state was illegitimately present on Namibian territory, fact which the international community protested. According to the International Court of Justice’s explanation, refusal to recognize South Africa’s presence in Namibia should not have impacted the legal status of the local population in Namibia. In particular, the illegality of acts issued by South Africa should not have applied to such documents as birth, death, and marriage registration, as their rejection would have resulted in negative outcomes for the population.³⁸

The ECtHR extended this reasoning and considered in the case of “Cyprus vs. Turkey” that decisions of the Court of the Turkish Republic of Northern Cyprus should be deemed as intrastate means and tools for the protection of rights, without questioning the fact that the government of the Republic of Cyprus was the only legitimate government in the country.³⁹ The ECtHR also noted that the use of local (*de facto*) courts for the protection of human rights of the population living in the area in no way legitimized the Turkish Republic of Northern Cyprus, and that such an approach avoided a vacuum in terms of human rights protection in the area.⁴⁰

³⁴ Article 1 of the “Rules of implementation of activities in the occupied territories”, approved by the Resolution N320 of the Government of Georgia dated October 15, 2010.

³⁵ Opinion on the Law on Occupied Territories of Georgia, Venice Commission, Strasbourg, 17 March 2009, Opinion no. 516/2009, Paragraph 43.

³⁶ “Loizidou v Turkey” case, 15318/89, 18/12/1996, Paragraph 45.

³⁷ “Cyprus v Turkey” case, 25781/94, 10/05/2001, Paragraphs 82-102.

³⁸ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), ICJ, recommendatory opinion, 21.06.1971, Paragraph 125.

³⁹ “Cyprus v Turkey” case, 25781/94, 10/05/2001, Paragraph 90.

⁴⁰ Ibid, Paragraph 92.

Proceeding from the abovementioned examples of case law established by the ECtHR, one can conclude that the Government of Georgia's recognition of documents issued by the *de facto* authorities in Abkhazia and South Ossetia will not be considered recognition of those authorities' legitimacy, and will only help persons living in those areas obtain Georgian citizenship documents or obtain other services in a simplified manner.

Proposal of the Public Defender

- **The Public Defender believes that the government should establish an effective mechanism so that residents of the occupied territories can obtain Georgian citizenship documents and other legally-valid documents in a simplified manner, thus being better able to make use of services offered by the state.**
- **The Government of Georgia should discuss the possibility of accepting documents issued by the *de facto* authorities if such documents enable residents of the occupied territories to obtain documents certifying Georgian citizenship. Appropriate amendments should be made to the Law On Occupied Territories.**

5. Human Rights Protection

The Law of Georgia On Occupied Territories makes no mention of the obligation of the Government of Georgia to protect, to the extent possible, the rights of the population living on the occupied territories, despite the fact that pursuant to international human rights law it has such an obligation, and the Government of Georgia does make efforts to protect rights of people living on the occupied territories.

The Law of Georgia On Occupied Territories in its current form imposes responsibilities on the Russian Federation for human rights and cultural heritage protection in these territories, while holding the Government of Georgia responsible only for providing international organizations with information on violations of such rights (Article 7). Article 9 of the Law also provides for the obligation of the Government of Georgia to apply all mechanisms envisaged by the legislation of Georgia and international law to protect Georgia's legitimate interests and security.

According to standards established by the ECtHR, loss of effective control over a territory does not release the state from liabilities regarding human rights protection. In particular, the state still has the obligation under Article 1 of the Convention to apply all available diplomatic, economic, legal, and other measures under international law to ensure the protection of rights guaranteed by the Convention.⁴¹

Given that the Government of Georgia is implementing programs targeted toward persons living on the occupied territories and is working to maximally enhance their access to public services, it is important

⁴¹ "Ilașcu and Others v. Moldova and Russia" case, 48787/99, 08/07/2004, Paragraph 331.

that the Law reflects the government's commitment to protecting human rights in the occupied territories to the greatest extent possible.

A similar approach is applied in Ukraine. The Law of Ukraine On the provision of citizens' rights and freedoms and legal regime in the temporarily occupied territories of Ukraine imposes the obligation of human rights protection on the Ukrainian government, despite the fact that, according to the norms of international law, responsibility for human rights violations lies with the Russian Federation.⁴² The Law of Ukraine lists a number of rights, protection of which is taken upon by the Ukrainian government itself.⁴³ The law specifies directly also the obligation of the Special Representative for Issues of Human Rights Protection (Ombudsman) of the Verkhovna Rada (Parliament) of Ukraine to monitor the human rights situation in Ukraine's occupied territories.⁴⁴

The Public Defender believes that amending the Law to emphasize the obligation of the Government of Georgia to protect the rights of people living on the occupied territories would positively impact the human rights situation in those territories.

Proposal of the Public Defender

- **The Public Defender believes the Law of Georgia On Occupied Territories should be amended to focus more on protecting the rights of persons living on the occupied territories, and to more clearly specify the obligations of the State of Georgia in that regard.**
- **The Government of Georgia should make clear in the Law of Georgia On Occupied Territories the state's obligations regarding the protection of human rights on the occupied territories, and accordingly make appropriate amendments to Article 7 of the Law.**

The Public Defender of Georgia expresses his readiness to take an active part in additional discussions on the discussed regulations. Moreover, the Public Defender hopes that, based on these recommendations, the Law will be brought in line with international standards of human rights protection.

⁴² Law of Ukraine "On the provision of citizens' rights and freedoms and legal regime in the temporarily occupied territories of Ukraine", Article 5. http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31540279#pos=69;-153 [26.01.17].

⁴³ For example, the Law of Ukraine notes emphatically that citizens have the right to social security in accordance with the legislation of Ukraine (Article 7). Moreover, if students from the occupied territories fail to enroll in higher education institutions, the government shall provide for the addition of respective vacancies at higher educational institutions (Article 7 (2)). Participation in general elections and referendums is also guaranteed for persons living on the occupied territories (Article 8). The Law of Ukraine also specifies contacts with the authorities executing *de facto* power in the occupied territories may be established also for the purposes of Ukraine's national interests, as well as for human rights protection (Article 9 (4)).

⁴⁴ Ibid.