



საინფორმაციო-ანალიტიკური თემატური გამოშვება

**რუსეთის ანექსიური პოლიტიკა საქართველოს ოკუპირებული
ტერიტორიების მიმართ**

(ე.წ. სამოკავშირეო ხელშეკრულებების შედარება და პოლიტიკური იმპლიკაციები
საქართველოსთვის)

5 თებერვალი 2015

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატი
მიმოხილვა მომზადებულია ღია წყაროების მიხედვით

სარჩევი

1. შესავალი	2
2. სამოკავშირეო ხელშეკრულებების „აფხაზური“ და „ოსური“ ვერსიების შედარებითი ანალიზი.....	3
3. მნიშვნელოვანი პუბლიკაციები.....	7

1. შესავალი

რუსეთის ფედერაციის მიერ ოკუპირებულ აფხაზეთთან ე.წ. სამოკავშირეო ხელშეკრულების გაფორმება და სამხრეთ ოსეთთან ანალოგიური პროცესის ინიცირება, როგორც საქართველოს სახელმწიფოს, ისე საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან, ანექსიისკენ გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯად შეფასდა¹.

იმთავითვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის (სამხედრო ყოფნა, ეფექტური კონტროლი) პირობებში, თბილისის გვერდის ავლით, მოსკოვის მიერ გადადგმული ნებისმიერი ნაბიჯი სამხრეთ ოსეთისა და აფხაზეთის მიმართულებით - ვერანაირ ახალ სამართლებრივ რეალობას ვერ ქმნის. თუმცა, საქართველოს პოლიტიკის ადეკვატური კორექტირება-კონსოლიდირების მიზნით, მნიშვნელოვანია მათი საფუძვლიანი ანალიზი.

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატმა 2014 წლის 31 ოქტომბერს, რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთს შორის ხელშეკრულების „რუსული“ და „აფხაზური“ ვერსიების განსხვავებების თაობაზე, სპეციალური საინფორმაციო-ანალიტიკური გამოშვება მოამზადა², სადაც რუსეთის „ინტეგრაციულ“ მიზნებსა და აფხაზეთის სეპარატისტულ პროექტს შორის არსებული კოლიზიის იდენტიფიცირება-ანალიზი მოხდა. იმ დროისთვის არ იყო ცნობილი დოკუმენტის რომელ ვერსიაზე შეთანხმდებოდნენ „მხარეები“. 24 ნოემბერს კრემლის ოფიციალურ საიტზე გამოქვეყნდა „ხელშეკრულების“ საბოლოო (ხელმოწერილი) ვარიანტი³, სადაც არსებითად ასახულია სოხუმის მიერ შეთავაზებული მიდგომები.

მოცემულ ეტაპზე, ორივე („აფხაზური“ და „ოსური“) ხელშეკრულების გამოქვეყნების შემდეგ, შესაძლებელია, არა მხოლოდ ტექსტების შედარება და მათი ნიუანსობრივი ანალიზი, არამედ ზოგადად პროცესის შეფასება.⁴

¹იხ. ევროპარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის ანგარიში, რომელიც კარგად ასახავს ევროპული სტრუქტურების პოზიციას რუსეთის ოკუპაციის და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული ვითარების შესახებ: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML+REPORT+A8-2014-0042+0+DOC+PDF+V0%2F%2FEN>

²იხ. დოკუმენტის სრული ვერსია: <http://www.nsc.gov.ge/res/docs/2014110614180360989.pdf>

³ იხ. ხელშეკრულების სრული ვერსია: http://news.kremlin.ru/ref_notes/4783

⁴ამ ეტაპზე, ოსური ვარიანტი არ არის ხელმოწერილი. დოკუმენტის ტექსტი მომზადდა ერთობლივი რუსულ-ოსური სამუშაო ჯგუფის მიერ და გადაეგზავნა რუსეთის ფედერაციის საგარეო საქმეთა სამინისტროს შესაბამის უწყებებთან შეთანხმებისათვის. <http://cominf.org/node/1166504109>

2. სამოკავშირეო ხელშეკრულებების „აფხაზური“ და „ოსური“ ვერსიების შედარებითი ანალიზი

მნიშვნელოვანი დებულებები:

1. მიუხედავად აფხაზურ და ოსურ ნაციონალურ პროექტებსა და შესაბამის კონფლიქტებს შორის განსხვავებისა, მოსკოვმა სოხუმსა და ცხინვალს „მოკავშირეობის“ არსებითად ერთნაირი პაკეტი შესთავაზა.
2. სამხრეთ ოსეთში არსებული განწყობების მიუხედავად, მოსკოვი მოცემულ ეტაპზე ცხინვალის რეგიონის სრულ ინკორპორირებას არ ისახავს მიზნად.
3. დოკუმენტის ხელმოწერის გარშემო მიმდინარე პროცესებმა აჩვენა, რომ აფხაზური და ოსური საზოგადოება განსხვავებულად აღიქვამს რუსეთთან მოკავშირეობის პერსპექტივებსა და მოსალოდნელ შედეგებს.

უშუალოდ ხელშეკრულების აფხაზურ და ოსურ ვერსიებს შორის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს შემდეგში: *აფხაზურ დოკუმენტში სიმბოლურად აქცენტი კეთდება ისეთ ცნებებზე როგორცაა „სუვერენიტეტი“, „ორმხრივი ურთიერთობები“ „პარტნიორობა“ და სხვა; მართალია, ეს ყოველივე ხელშეკრულების ძირითად არსს (ანექსისკენ ნაბიჯს) არ ცვლის, მაგრამ აფხაზებს „სახის შენარჩუნების“ საშუალებას აძლევს.* იმ ფონზე როდესაც სამხრეთ ოსური ადგილობრივი ელიტებისა და მოსახლეობის დიდი ნაწილი აღნიშნულ ხელშეკრულებებს მოლოდინით უყურებს, როგორც რუსეთის ფედერაციაში გაერთიანების ერთ-ერთ ეტაპს, ბუნებრივია ოსებისთვის „სახის შენარჩუნების“ სიმბოლური მნიშვნელობის ამოცანაც არ დგას. *ამდენად ოსური დოკუმენტი აფხაზურზე მეტად „ინტეგრაციულია“; მაგრამ ბოლომდე ვერ ასახავს რუსეთთან სრული ინკორპორირების მათ სურვილს.* ამ თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ *ხელშეკრულების ოსურ ვერსიაში გვხვდება ის ფორმულირებები, რომლებიც აფხაზებისთვის რუსული მხარის მიერ შეთავაზებულ თავდაპირველ დოკუმენტში იყო ჩადებული და რომლებიც მოგვიანებით აფხაზებმა ამოიღეს.* მაგ. *ხელშეკრულების სათაური: „მეკავშირეობისა და ინტეგრაციის შესახებ“ ნაცვლად „მეკავშირეობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის შესახებ“; ან „შეთანხმებული (согласованной) საგარეო პოლიტიკის წარმოება, „კოორდინირებულის“ (скоординированной) ნაცვლად. ამით ოსები ხაზს უსვამენ საკუთარი, როგორც დამყოლი პარტნიორის მნიშვნელობას რუსებისთვის.*

რუსეთ აფხაზეთის და რუსეთ სამხრეთ ოსეთის ე.წ. ხელშეკრულებების განსხვავება-
მსგავსება პუნქტების მიხედვით:

პრეამბულა:

- ✓ როგორც აფხაზური, ისე ოსური ვარიანტი ეფუძნება 2008 წლის 17 სექტემბერს რუსეთის ფედერაციასთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებს.
- ✓ ოსური დოკუმენტის პრეამბულაში ნახსენებია მხოლოდ გაეროს წესდება, როგორც პრინციპების კრებული, რომელსაც ხელმომწერი მხარეები პატივს სცემენ, ხოლო აფხაზურში ხაზგასმა ხდება საერთაშორისო ნორმებზე, დემოკრატიულ პრინციპებზე და სხვა.

შესავალი:

- ✓ ოსურ ვარიანტში, განსხვავებით აფხაზურისგან, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარების მიზნით დამატებითი მაკოორდინირებელი ორგანოს შექმნა არ იგეგმება.

საგარეო პოლიტიკა

- ✓ ოსურ ვერსიაში საუბარია შეთანხმებულ და არა კოორდინირებულ საგარეო პოლიტიკაზე, რომელსაც ხელშემკვრელი მხარეები განახორციელებენ. (ოსური: *Договаривающиеся Стороны проводят согласованную внешнюю политику“ აფხ: Договаривающиеся Стороны проводят скоординированную внешнюю политику).*
- ✓ რუსეთის ფედერაცია ვალდებულებას იღებს სამხრეთ ოსეთის საერთაშორისო კონტაქტების განვითარების ხელშეწყობაზე; აფაზურ ტექსტში ეს თეზა ფორმულირებულია, როგორც საერთაშორისო კონტაქტების განმტკიცება. იგულისხმება, რომ აფხაზეთს უკვე აქვს საერთაშორისო კომუნიკაცია, რომელსაც მხოლოდ განმტკიცება სჭირდება. ხელშეკრულების ეს პუნქტი, ალბათ, ყველაზე სიმპტომური ნაწილია, რომელიც კარად აღწერს რუსული პოლიტიკის ცინიზმს; ვინაიდან ამ დოკუმენტების გაფორმებით აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი საერთაშორისო აღიარების მანამდე არსებულ მინიმალურ შანსსაც კარგავენ.

თავდაცვა-უსაფრთხოება და საზღვრის კონტროლი

- ✓ ოსური ვერსიის მიხედვით, დაგეგმილია თავდაცვისა და უსაფრთხოების ერთიანი სივრცის შექმნა. აფხაზურ დოკუმენტში საუბარა საერთო სივრცეზე. (ოსური: *формируют*

единое пространство обороны и безопасности ავხ: *Формирование общего пространства обороны и безопасности*).

- ✓ ორივე მიმართულებით დაგეგმილია გაერთიანებული საჯარისო ნაწილის ფორმირება, თუმცა სახეზეა განსხვავება.
- ✓ აფხაზურ ვერსიაში ხაზგასმით აღნიშნულია, რომ დანაყოფი იქმნება რუსეთის ფედერაციისა და აფხაზეთის შეიარაღებული ძალებიდან გამოყოფილი ცალკეული ნაწილების ბაზაზე. იმავდროულად დეტალურადაა გაწერილი მართვასთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ, მშვიდობიან პერიოდში საჯარისო შენაერთის მართვა ხორციელდება ოპერატიული ჯგუფის მიერ, რომელიც კომპლექტება ხელშემკვრელი მხარეების შესაბამისი უწყებების მიერ, ხოლო ომის შემთხვევაში დანაყოფს მეთაურობს რუსეთის თავდაცვის სამინისტროს მიერ დანიშნული პირი, მისი მოადგილის ფუნქციას კი აფხაზეთის შესაბამისი უწყების წარმომადგენელი ახორციელებს. ამავედროულად აფხაზეთის ტერიტორიაზე მათი გამოყენება თანხმდება აფხაზეთის უმაღლეს მთავარსარდალთან;
- ✓ ოსურ ვერსიაში ეს დეტალები არ ჩანს. ამავედროულად აფხაზური ვარიანტისგან განსხვავებით, არაფერია ნათქვამი სამხრეთ ოსეთის შეიარაღებული ძალების მოდერნიზაციის და მათი რუსულ არმიასთან თავსებადობის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე; რაც, პრაქტიკულად, ოსური ქვედანაყოფების სრულ აბსორბციას ნიშნავს.
- ✓ ორივე დოკუმენტის მიხედვით ცალკეული ქვედანაყოფების გაერთიანების შესახებ დეტალები გაიწერება დამატებით ხელშეკრულებაში, რომელსაც მხარეები გააფორმებენ არა უგვიანეს ექვსი თვისა.
- ✓ ოსურ ვერსიაში პრაქტიკულად არაფერია ნათქვამი საქართველოსთან ე.წ. საზღვრის კონტროლის შესახებ, აფხაზურში კი სპეციალური თავი ეძღვნება ამ საკითხს. კერძოდ: მითითებაა 2009 წლის 30 აპრილს საზღვრის დაცვის შესახებ რუსეთის ფედერაციასა და აფხაზეთს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებაზე. ამავე დროს განსაზღვრულია, რომ კონტროლი უნდა განხორციელდეს ერთობლივად აფხაზებისა და რუსების მიერ. საუბარია აგრეთვე საქართველო - აფხაზეთის საზღვრის საინჟინრო ტექნიკურ უზრუნველყოფაზე, რაც უნდა განხორციელდეს ხელშეკრულების ხელმოწერიდან არა უგვიანეს ორ წელიწადში.

შინაგან საქმეთა ორგანოები

- ✓ ორივეგან შინაგან საქმეთა სამსახურების კოორდინრებული მუშაობის მიზნით, დაგეგმილია ერთობლივი საინფრომაციო-საკოორდინაციო ცენტრის შექმნა; ცენტრის ფუნქციები და სტრუქტურა ორივე დოკუმენტში იდენტურია.

ეკონომიკური თანამშრომლობა და საბაჟო რეგულაციები

- ✓ იგეგმება რუსეთის ფედერაციასა და სამხრეთ ოსეთს შორის საბაჟო-გამშვები პუნქტის გაუქმება;
- ✓ ოსურ ვერსიაში, პრაქტიკულად უქმდება საბაჟო სამსახური და სამხრეთ ოსეთის კანონმდებლობის „საბაჟო კავშირის“ კანონმდებლობით ჩანაცვლება ხდება, მაშინ როდესაც აფხაზურ დოკუმენტში აქცენტი კეთდება სამართლებრივი სივრცეების ჰარმონიზაციაზე და არა გაერთიანებაზე.

მოქალაქეობა

- ✓ ოსურ ვერსიაში მნიშვნელოვანი დებულებაა, რომ სამხრეთ ოსეთის მოქალაქეს, რომელიც ცხოვრობს რუსეთის ფედერაციის ტერიტორიაზე, რუსეთის მოქალაქეობის მიღების შემთხვევაში არ ჩამოერთვას სამხრეთ ოსეთის პასპორტი;
- ✓ რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეს მხოლოდ მუდმივი მაცხოვრებლის სტატუსითაც შეეძლება სახელმწიფო სამსახურში მუშაობა;
- ✓ მოქალაქეობის ნაწილში მნიშვნელოვანი განსხვავებაა ის, რომ აფხაზები ყველანაირად ეცადნენ რუსეთის ფედერაციის მცხოვრებთათვის აფხაზური მოქალაქეობის მიღების შესაძლებლობა შეეზღუდათ, აფხაზებისთვის კი, რუსული პასპორტების მიღება გაემარტივებინათ. მსგავსი წადილი და რუსული დემოგრაფიული ექსპანსიის შიში არ ჩანს ოსების ვარიანტში.

სოციალური უზრუნველყოფა, განათლება და მეცნიერება

- ✓ გასაგები მიზეზების გამო ხელშეკრულებების ეს კომპონენტი ძალიან ჰგავს ერთმანეთს. ძირითადი აზრი მდგომარეობს იმაში, რომ აფხაზები და ოსები უსაფრთხოების საკითხს მთლიანად უთმობენ რუსებს, მათგან კი სოციალურ დაცვას, უფასო განათლებას, გაზრდილ პენსიასა და ხელფასებს მოითხოვენ.
- ✓ აღსანიშნავია, რომ ოსური ვარიანტი, აფხაზურთან შედარებით აქაც მოკრძალებულია. კერძოდ, თუკი აფხაზები მხოლოდ საკუთარი ენის განვითარებას სთხოვენ „პარტნიორებს“, ოსებმა საკუთართან ერთად რუსული ენის მნიშვნელობასაც გაუსვეს ხაზი.

და ბოლოს - ალბათ ყველაზე მკაფიო განსხვავება, რომელშიც კარგად ჩანს, თუ როგორ ხედავენ აფხაზური და ოსური საზოგადოებები რუსეთთან ურთიერთობებს და ზოგადად მომავალს, მოცემულია ხელშეკრულების ვადებში.

აფხაზები - ათწლიან დოკუმენტს აწერენ ხელს, ყოველ ხუთ წელიწადში გადახედვის უფლებით;

ოსები - ოცდახუთწლიანს, ყოველ ათ წელიწადში გადახედვის უფლებით.

დასკვნის სახით კიდევ ერთხელ შევნიშნავთ, რომ ე.წ. სამოკავშირეო ხელშეკრულებებში აღწერილი დებულებები ცალსახად და ერთმნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართლის ისეთ ფუნდამენტურ ნორმებსა და საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს, როგორცაა: სხვა სახელმწიფოთა შიდა საქმეებში ჩაურევლობა, ძალის გამოყენებასა და მუქარაზე უარის თქმა, სხვა სახელმწიფოთა სუვერენიტეტის პატივისცემა, სხვა სახელმწიფოთა საზღვრების დაურღვევლობა, საერთაშორისო სამართლით ნაკისრი ვალდებულებების კეთილსინდისიერად შესრულება.

3. მნიშვნელოვანი პუბლიკაციები

РОССИЯ И АБХАЗИЯ: СОЮЗНИЧЕСТВО И ИНТЕГРАЦИЯ

Сергей Маркедонов

<http://politcom.ru/18185.html>

სერგეი მარკედონოვი რუსეთ-აფხაზეთის ასიმეტრიულ ურთიერთობებსა და ხელშეკრულების ხელმოწერის გარშემო განვითარებულ მოვლენებს აფასებს. ავტორის აზრით, ხელშეკრულება შესაძლოა განხილულ იქნეს, როგორც „რუსული უნივერსალიზმისა“ და „აფხაზური პარტიკულარიზმის“ კომპრომისი.

The Russian-Abkhaz Treaty

(New Tensions in the South Caucasus)

By Dieter Boden

<http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11092-20141217.pdf>

ცნობილი გერმანელი დიპლომატი დიტერ ბოდენი რუსეთსა და აფხაზეთს შორის გაფორმებულ ე.წ. სამოკავშირეო ხელშეკრულებას ანალიზებს. ბოდენის აზრით „ხელშეკრულება“ კონტრპროდუქტიულია ყველა მხარისთვის. ისტორიული კონტექსტების გათვალისწინებით, ავტორი მიიჩნევს, რომ შესაბამისი პოლიტიკის წარმოების შემთხვევაში,

საქართველოს აუცილებლად გაეხსნება შესაძლებლობის ფანჯარა, რომელიც აფხაზებს მასთან ერთად ევროპულ სივრცეში თანაცხოვრების უპირატესობაში დაარწმუნებს.

Южная Осетия и прецедент Крыма

Коста Дзугаев

<http://iarir.ru/node/138>

ავტორი განიხილავს „სამხრეთ და ჩრდილოეთ ოსეთის რუსეთის ფედერაციის შემადგენლობაში გაერთიანების პრობლემატიკას“ და გამოთქვამს აზრს, რომ „ორი ოსეთის“ გაერთიანებისთვის შესაბამისი ისტორიული ვითარებაა შექმნილი. სტატია საყურადღებოა იმ მხრივ, რამდენადაც გამოხატავს ცხინვალის რეგიონში არსებულ განწყობებს, სადაც განსხვავებით აფხაზეთისაგან “პოლტიკური ელიტის“ შეიგნით არსებობს კონსესუსი რუსეთთან გაერთიანების აუცილებლობაზე.