

სამხრეთ ოსეთის კონსტიტუციური სტატუსი. წინადადებები

1.

ეს წარმოადგენს მისიის წინადადებათა საბოლოო პროექტს სამხრეთ ოსეთის სტატუსის შესახებ, რომელიც ეფუძნება თბილისსა და ცხინვალში ჩვენს ჩატარებულ საუბრებზე გამოთქმულ აზრებს, აგრეთვე ჩვენს დასკვნებს.

მისია მადლობას უხდის ყველა პოლიტიკურ მოღვაწეს, იურისტს, სხვა პირს, რომლებთანაც მოუხდა ურთიერთობა თბილისსა და ცხინვალში, მათი წინადადებების, წვლილისა და კრიტიკული შენიშვნებისათვის.

თბილისსა და ცხინვალში მის მიერ ჩატარებული განხილვების შემდეგ მისია აყენებს წინადადებას, შემოღებულ იქნეს სამხრეთ ოსეთის ახალი კონსტიტუციური სტატუსი, დაფუძნებული კონფლიქტის მონაწილე ორივე მხარის შეთანხმებაზე, რომელიც შესაძლებელია ვენაში ეუთოს სამდივნოს. იგი რეალიზებული იქნება საქართველოს კონსტიტუციაში ან ერთ-ერთ მის კონსტიტუციურ აქტით (მიუხედავად იმისა, როგორც იქნება საქართველოს ტერიტორიული დაყოფის საერთო სტრუქტურა) დამტკიცების გზით. სამხრეთ ოსეთი იქნება საქართველოს შემადგენელი ნაწილი, რომელსაც, ამასთან, აქვს თვითმმართველობის უფლება. ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებსა და სამხრეთ ოსეთს შორის უფლებამოსილებათა განაწილება უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ სამ პრინციპს:

- _ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნება;
- _ მაქსიმალურად ფართო ავტონომია სამხრეთ ოსეთისათვის;
- _ ურთიერთნდობის განმტკიცება.

ამ სტატუსის შემოღება დამოკიდებული არ უნდა იყოს მთლიანი საქართველოს კონსტიტუციის შემუშავებაზე, ის უნდა ეთავსებოდეს ტერიტორიული დაყოფის ნებისმიერ სტრუქტურას, რომელსაც აირჩევს საქართველო: როგორც უნიტარულს, _ შეთანხმებით, რომ ქვეყნის მხოლოდ ცალკეულ ნაწილებს ექნებათ განსაკუთრებული სტატუსი, _ ისე წმინდად ფედერაციულს. თუ მიღებული იქნება ბოლო ვარიანტი, მაშინ წინადადება სტატუსის შესახებ შეიძლება გახდეს ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებსა და რეგიონებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების მაგალითი, მაგრამ ამ შემთხვევაშიც კი შეიძლება სამხრეთ ოსეთს ჰქონოდა განსაკუთრებული უფლებები (“ასიმეტრიული ფედერალიზმი”).

მისია აყენებს წინადადებას, მკაფიოდ აღინიშნოს კომპეტენციის სამი სფერო, რომელიც მოიცავს ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებს: ცენტრალური ორგანოების განსაკუთრებული კომპეტენცია, სამხრეთ ოსეთის განსაკუთრებული კომპეტენცია და შერეული კომპეტენცია.

ცენტრალური ორგანოების განსაკუთრებულ კომპეტენციას უნდა მიეკუთვნებოდეს მოქალაქეობის, სახელმწიფო სიმბოლიკისა და სახელმწიფო ჰიმნის (სამხრეთოსურის გამოკლებით), საგარეო კავშირების, თავდაცვის (აუცილებლად გათვალისწინებული უნდა იქნეს მდგომარეობა, რომელიც მხედველობაში მიიღებს სამხრეთ ოსეთის უსაფრთხოების ინტერესებს) და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის საკითხები (საჭიროა, აღინიშნოს, რომ სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლები უნდა მონაწილეობდნენ ცენტრალური ორგანოების კომპეტენციებთან დაკავშირებული კანონების მიღებაში).

სამხრეთ ოსეთის განსაკუთრებულ კომპეტენციას უნდა მიეკუთვნებოდეს კონსტიტუციის ფარგლებში შეთანხმებული მისი შიდაპოლიტიკური მოწყობის (სამხრეთოსეთის კონსტიტუცია, ადმინისტრაციული სტრუქტურები, ორგანოები, ბიუჯეტი), სახელწოდებისა და სიმბოლიკის

(გამოიყენება საერთოსახელმწიფო სიმბოლიკის პარალელურად), კულტურის, სოციალური უზრუნველყოფისა და ვაჭრობის საკითხები.

საკითხების უმრავლესობა მიკუთვნებული იქნება შერეული კომპეტენციის სფეროსათვის:

– ენა (საერთოსახელმწიფო ოფიციალური ენის შესახებ გადაწყვეტილება თბილისში მიიღება, სამხრეთ ოსეთს შეუძლია შემოიღოს დამატებითი ოფიციალური ენა);

– ფინანსები (ერთიანი საგადასახადო სისტემა განყოფილებით სამხრეთ ოსეთში, რომელიც აკრეფს როგორც საერთოსახელმწიფო, ისე სამხრეთოსურ გადასახადებს);

– ეკონომიკა (საბაზო საერთოსახელმწიფო საკანონმდებლო ნორმები და საერთოეკონომიკური მაჩვენებლები წესდება მთელი ქვეყნისათვის, მაგრამ უფრო დაბალ დონეზე გათვალისწინებულია ეკონომიკური თვითმმართველობა, რომლის ფარგლებში იღებენ გადაწყვეტილებებს სამხრეთოსური ხელისუფლება და ადგილობრივი ორგანოები).

– სასაზღვრო და საბაჟო ორგანოები (საერთოსახელმწიფოებრივი უწყების ფარგლებში გათვალისწინებულია სამხრეთოსური ქვეგანყოფილების შექმნა);

– პოლიცია (რეგულარული სამხრეთოსური არასამხედრო პოლიციური ძალები, რომლის შემადგენლობაში არიან ოსებიც და ქართველებიც, რომლებიც ინარჩუნებენ მართლწესრიგს არსებული საერთოსახელმწიფოებრივი სისხლის სამართლის პოლიციის პარალელურად.

– სასამართლო ორგანოები (სასამართლო სისტემის სამხრეთოსურ ქვეგანყოფილებას ხელმძღვანელობს სამხრეთ ოსეთის უზენაესი სასამართლო, მაგრამ ექვემდებარება საქართველოს უზენაეს სასამართლოს ან მის საკონსტიტუციო სასამართლოს, თუკი ასეთი შეიქმნება);

– განათლება და ჯანმრთელობის დაცვა.

თბილისსა და სამხრეთ ოსეთს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების მომავალი სისტემა, მისიის შემოთავაზებით, უნდა აიგოს “შეკავებისა და წონასწორობის” პრინციპით, ისეთებით, როგორც არის, მაგალითად, ურთიერთქმედება ზოგიერთ საკვანძო პოსტზე თანამდებობის პირთა დანიშვნისას და განსაკუთრებული მდგომარეობა, რაც ეხება სამხედრო სფეროს. რამდენადაც მომავალში ზოგიერთი ან ყველა ამგვარი გარანტია ზედმეტი შეიძლება გახდეს, მისია აყენებს წინადადებას, დადგენილ ვადებში გადაიხედოს შეთანხმება სტატუსის შესახებ.

სამხრეთ ოსეთისათვის კონსტიტუციური სტატუსის შემუშავება ყველა საკითხს ვერ გადაწყვეტს. ამის დამატებით აუცილებელია გარანტია, რომ სამხრეთ ოსეთი შესაბამისად იქნება წარმოდგენილი ქართულ პარლამენტში და ზოგიერთ სხვა საკვანძო ორგანოში (ისეთებში, როგორცაა უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოები და რიგი სამინისტროები) თბილისში. საჭიროა, მთელ ქვეყანაში საერთო და ძალიან ფართო კონსტიტუციური გარანტიის ფარგლებში უზრუნველყოფილი იქნეს ეთნიკური და ენობრივი უმცირესობების, მათ შორის, ოსების, დაცვა თვით საქართველოში და ქართველებისა – სამხრეთ ოსეთში. შესაბამისი გარანტიები საქართველოსა და სამხრეთ ოსეთის მომავალ კონსტიტუციებში დაფიქსირებული უნდა იყოს. გარდა ამისა, მისიას აქვს წინადადება, რომ ეთნიკური ჯგუფების უფლებების შესახებ კონსტიტუციური დებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად შეიქმნას ეროვნული საბჭო საქართველოში მცხოვრები ყველა ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენელთა მონაწილეობით.

II.

1. საზღვრების ურღვევობა

სამხრეთოსური კონფლიქტი ერთ-ერთია მთლიანად კავკასიაში და, კერძოდ, საქართველოში წარმოქმნილ კონფლიქტთაგან. მას მიაქვს ადამიანების სიცოცხლე, დიდია მატერიალური ზარალი, არღვევს ქართველებსა და ოსებს შორის საუკუნოვანი მეგობრობის კავშირებს, ძირს უთხრის საქართველოს მთლიანობას, აჩერებს მის ეკონომიკურ განვითარებას და ქმნის არასტაბილურობას აზიისა და ევროპის შესაყარ ამ საკვანძო რაიონში.

საერთაშორისო საზოგადოება; სისხლხორცეულად არის დაინტერესებული იმით, რომ მოწესრიგდეს ყველა კონფლიქტი კავკასიაში და ამით დამყარდეს სტაბილურობა ევროპის აღმოსავლეთ ნაწილში. ევროპაში ყველგან დღევანდელი საზღვრები მრავალწლიანი კამათისა და ომების შედეგია. ევროპის ბევრ ნაწილში გამეფებული სტაბილურობა აიხსნება იმით, რომ ჩვენს დროში

ტერიტორიული ცვლილებები ევროპელებისათვის საერთაშორისო პოლიტიკის პირველი რიგის პრობლემას აღარ წარმოადგენს. საზღვრებისადმი, როგორც ასეთისადმი, ამაღლებული ინტერესი შეცვალა ტრანსსაზღვრო საერთაშორისო თანამშრომლობის გააქტიურების ძალისხმევამ. საზღვრების ურღვევობა არის ეუთოს ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპი. მკვლევართა უმრავლესობა თანხმდება იმაში (და ეს მტკიცდება საერთაშორისო პრაქტიკითაც), რომ საღი აზრის თვალსაზრისით, ერის ან ეთნიკური ჯგუფის თვითგამორკვევის უფლებამ თანამედროვე ევროპაში არ უნდა მიიღოს “საგარეო” მიმართულება ან “უკიდურესი” ფორმები, ანუ არ უნდა იზრახავდეს სახელმწიფოთაშორისი საზღვრების ძალით გალმხრივად შეცვლას.

მისიის წევრებთან საუბარში სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლები ხშირად ლაპარაკობენ თვითგამორკვევის თავიანთ უფლებაზე, საიდანაც ასკვნიან, რომ აქვთ უფლება, შექმნან დამოუკიდებელი სახელმწიფო, ან გაერთიანდნენ ჩრდილო ოსეთთან რუსეთის ფედერაციის ფარგლებში. ჩრდილო და სამხრეთ ოსეთის გაერთიანება დასაშვები იქნებოდა, ლაპარაკი რომ იყოს ორ დამოუკიდებელ სახელმწიფოზე და საქმე მხოლოდ მათ საკუთარ საზღვრებს ეხებოდა. მაგრამ რამდენადაც ისინი შედიან შესაბამისად რუსეთის ფედერაციისა და საქართველოს რესპუბლიკის შემადგენლობაში, მათი დამოუკიდებლობის ყოველგვარი გამოცხადება ან მათი გაერთიანების ყოველგვარი მცდელობა ამ ორ სახელმწიფოს შორის საზღვრის საკითხსაც შეეხება, ამიტომ ასეთი გადაწყვეტილება ძალას შეიძენს მხოლოდ ამ უკანასკნელთა თანხმობით. საზღვრების სტაბილურობის უზრუნველყოფის ინტერესებისთვის საქართველოც და რუსეთიც (როგორც კია ჩრდილოეთ ოსეთიც) დაჟინებით მოითხოვენ არსებული საზღვრების შენარჩუნებას.

სამხრეთ ოსეთში ბევრი ადამიანი უარზეა, აღიაროს ეს ფაქტები. მათ შეექმნათ შთაბეჭდილება, რომ საერთაშორისო საზოგადოება რატომღაც ვალდებულია, აღიაროს სამხრეთ ოსეთის განცხადება საკუთარი სახელმწიფოს შექმნის შესახებ. მისია ყოველნაირად ცდილობდა სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლებისთვის აეხსნა ამგვარი იმედების უსაფუძვლობა: საერთაშორისო აღიარების უფლება არ არსებობს. თუმცა, გასაგებია სამხრეთ ოსეთის სურვილი, დაიცვას თავისი ინტერესები, მას მაინც არ შეეფერება ვერ აფასებდეს საზღვრების სტაბილურობით საერთაშორისო საზოგადოების კანონიერი და ინტერესებს. ევროპის ისტორიაში ყოფილა შემთხვევები, როცა ოსებზე გაცილებით ძლიერი ერები ცდილობდნენ მეზობლებისათვის, მათი სურვილის წინააღმდეგ, თავს მოეხვიათ თავისი ნება, მაგრამ ეს ყოველთვის წარუმატებლად მთავრდებოდა.

მისია ღრმად და დარწმუნებული, რომ აღმოსავლეთსა და დასავლეთს, ჩრდილოეთსა და სამხრეთს შორის საკვანძო წერტილში მდებარე ამ მხარის მომავალი ერთიან, თავისუფალ და დემოკრატიულ საქართველოსთან არის დაკავშირებული, და რომ ის უნდა გახდეს ნაწილი ღია საზღვრების მქონე რეგიონისა, სადაც ადამიანები მეზობელ ქვეყნებთან და ხალხებთან მხარდამხარ მშვიდობიანად ცხოვრობენ.

2. თვითგამორკვევის უფლება

თუ საზღვრების შეცვლა შეუძლებელია, საერთაშორისო სამართალი სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებთათვის ითვალისწინებს თვითგამორკვევის უფლების განხორციელების სხვა, “საშინაო” (“შინაგან”) მეთოდს. სამხრეთოსური კონფლიქტის ორივე მხარესთან წელიწადნახევრის მოლაპარაკებების შემდეგ მისია მივიდა ერთმნიშვნელოვან დასკვნამდე, რომ ერთიანი საქართველოს ფარგლებში ხანგრძლივი პოლიტიკური შერიგების წინაპირობა სამხრეთ ოსეთისთვის არის კონსტიტუციური სტატუსის შემუშავება, რომელიც დაეფუძნება იმას, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს ოსური მოსახლეობის შინაგან თვითგამორკვევის უფლება მისთვის არსებითი უფლებებისა და მტკიცე გარანტიების მინიჭებით.

ა) საქართველოში ბევრი დაიწყებს მტკიცებას, რომ სამხრეთ ოსეთს არ აქვს ასეთი შინაგანი თვითგამორკვევის უფლება მთელი რიგი მიზეზებისა გამო:

– ისინი აცხადებენ, რომ სამხრეთ ოსეთი (ქართველები მას ხშირად “სამაჩაბლოსაც” ეძახიან) მდებარეობს ისტორიულად საქართველოს კუთვნილ ტერიტორიაზე და, მაშასადამე, შიდა ქართლის ოლქის ნაწილია. გარდა ამისა, სამხრეთ ოსეთის ეთნიკური შემადგენლობა შეიცვალა უკანასკნელ ხანებში ოსების მიდინების გამო, რაც, XIX საუკუნის შუა ხანებიდან მოყოლებული, წახალისებული

იყო რუსეთისა და შემდეგ საბჭოთა ხელისუფლებისაგან. ოსების ნამდვილ სამშობლოდ ისინი ჩრდილოეთ ოსეთს მიიჩნევენ.

– გარდა ამისა, ქართველები ამტკიცებენ, რომ ქართველი ოსების უმრავლესობა არა სამხრეთ ოსეთში, არამედ საქართველოს სხვა კუთხეებში ცხოვრობს. აქედან კეთდება დასკვნა, რომ გაუმართლებელი იქნებოდა სამხრეთ ოსეთისთვის ისეთი რეჟიმის შემოღება, რომელიც განსხვავებულია ოსებით დასახლებული სხვა ტერიტორიებისაგან.

– ბევრი ქართველი შიშობს, რომ სხვა უმცირესობებსაც (უპირველეს ყოვლისა, სომხებს და აზერბაიჯანლებს), რომლებიც კომპაქტურად ცხოვრობენ საქართველოში, შეუძლიათ მოითხოვონ მათთვის შესაბამისი ტერიტორიული სტატუსის მინიჭება, თუ ამას მიაღწევს სამხრეთ ოსეთი.

– ისინი, ვინც 1990 წელს ხმა მისცა საბჭოთა რეჟიმის მიერ 1922 წელს სამხრეთ ოსეთისათვის დაწესებული განსაკუთრებული უფლებების გაუქმებას, ამ აქციას განიხილავდნენ საქართველოს დესოვეტიზაციის საერთო პროცესის კონტექსტში.

– ზოგიერთ ქართველს სამხრეთ ოსეთისთვის ცალკე ტერიტორიის სტატუსის მინიჭება მისი გამოყოფის პირველ ნაბიჯად მიაჩნია.

– საქართველოში სავსებით სამართლიანად მიუთითებენ იმაზე, რომ სამხრეთ ოსეთში დარჩენილი ქართველები გახდნენ დევნის ობიექტი ოსების მხრიდან. ისინი აყენებენ საკითხს შესახებ იმისა, როგორ იქნება უზრუნველყოფილი სამხრეთ ოსეთში მცხოვრები ქართველების სოცოცხლე, ქონება და უფლებები.

ბ) პირველი მოსაზრება, სახელდობრ, რაც ისტორიული თვალსაზრისით სამხრეთ ოსეთის არსებობის კანონიერებას ეხება, ნაკლებად დამაჯერებელია. ქართველი ისტორიკოსები აღიარებენ, რომ ირანულენოვანმა ალანებმა (რომლებიც ქართულ წყაროებში “ოვსებად” ან “ოსებად” მოიხსენიებიან) ჩრდილო კავკასიიდან გადმოსახლება დაიწყეს უკვე XIV საუკუნიდან, თუმცა, სიმართლეა ისიც, რომ მათი მოდინება მნიშვნელოვნად გაიზარდა XIX და XX საუკუნეებში. ის, რომ ოსები სამხრეთ ოსეთში ცხოვრობდნენ მრავალი თაობის მანძილზე და ქართველების თანაბრად აქვთ იქ მომავალში ცხოვრების უფლება, ფაქტია. ევროპის სხვა ნაწილებში ცნობილია მასობრივი გადასახლების შემთხვევები რომლებსაც ადგილი ჰქონდათ უფრო გვიანდელ ისტორიულ ვადაში. მიუხედავად ამისა, არც ერთი გონიერი ადამიანი არ აყენებს ეჭვს მათ შედეგებს. ქართველებმა თავისთვის უნდა გადაწყვიტონ, სურთ თუ არა, იყვნენ ამ ევროპის ნაწილი. საქართველოში გატარებული წელიწადნახევრის შემდეგ მისია მივიდა მტკიცე დასკვნამდე, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა სწორედ ამისკენ მიისწრაფვის.

ამტკიცებენ აგრეთვე, რომ სამხრეთ ოსეთს არ უნდა მიენიჭოს განსაკუთრებული კონსტიტუციური სტატუსი, რამდენადაც ქართველი ოსების უმრავლესობა მის საზღვრებს გარეთ ცხოვრობს და რადგანაც სომხურმა და აზერბაიჯანულმა უმცირესობამაც შეიძლება წამოაყენოს იგივე მოთხოვნები, რაც სამხრეთ ოსეთმა. არ შეიძლება უარყოფა, რომ 1989 წლის აღწერის მონაცემებით სამხრეთ ოსეთში ცხოვრობდა მხოლოდ 65 000 ოსი, მაშინ, როცა 100 000 ოსი ცხოვრობდა საქართველოს დანარჩენ რაიონებში. სწორია ისიც, რომ საქართველოში არის სომხებითა და აზერბაიჯანლებით კომპაქტურად დასახლებული რაიონებიც, მაგრამ სამხრეთ ოსეთს, როგორც აფხაზეთსა და აჭარას, ჰქონდა ცალკე სტატუსი, რომელსაც არ ფლობდნენ უმცირესობებით დასახლებული სხვა რაიონები. იქ, სადაც ასეთი სტატუსი უკვე ჰქონდათ, მისი გაუქმება ძნელია. საერთოსახელმწიფოებრივი მასშტაბით სხვა უმცირესობების უფლებები შეიძლება უზრუნველყოფილ იქნეს კონსტიტუციის ფარგლებში.

მისია არ იზიარებს იმ საშიშროებასაც, რომ ტერიტორიული სტატუსის შექმნა გამოყოფისკენ პირველი ნაბიჯის ტოლფასია. პირიქით, სამხრეთ ოსეთისთვის ცალკე ტერიტორიის სტატუსის ჩამორთმევამ 1990 წელს გააძლიერა იქ სეპარატისტული ტენდენციები. ტერიტორიული სტატუსის აღდგენისათვის შემდეგი წინააღმდეგობა დაარღვევს საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის იმედებს. ამ შემთხვევაში ასეთი ტერიტორიული სტატუსი არის არა სეპარატიზმის სტიმული, არამედ ერთიანობის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.

მისია მთელი სერიოზულობით უსვამს ხაზს ყველა უმცირესობის უფლებების დაცვის აუცილებლობას. სამხრეთ ოსეთის ქართველი მოსახლეობა, უდავოდ, წარმოადგენს “უმცირესობას

უმცირესობის შიგნით”. ნებისმიერი სტატუსით მისი უფლებების გარანტიები გათვალისწინებული უნდა იყოს. კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიის პრინციპებისადმი სამხრეთ ოსეთის ერთგულების საზომი გახდება მისი მოქმედება, დაიცვას ყველა მცხოვრების უფლება, დამოუკიდებლად მათი ეთნიკური წარმომავლობისა.

გ) ყოველგვარი მომავალი კონსტიტუციური სტატუსის შემუშავებისას უნდა გათვალისწინებულ იქნეს მოვლენები, რომელთაც ადგილი ჰქონდათ 1991-1992 წლების შეიარაღებული კონფლიქტის დროს. მისიის მიერ მიღებული ყველა ცნობა მიუთითებს იმას, რომ ორივე მხარის ზოგიერთმა ელემენტმა მაშინ უკიდურესი სისასტიკე გამოამჟღავნა. ამან გამოიწვია ღრმა აღშფოთება და წარმოქმნა უნდობლობის ვითარება როგორც ოსებს, ისე სამხრეთ ოსეთის ქართველებს შორის. იმ ტანჯვის გათვალისწინებით, რისი გადატანაც მოუხდათ როგორც ერთი, ისე მეორე მხარის ადამიანებს სამხრეთ ოსეთში, შესაძლო გადაწყვეტილება რაც შეიძლება მეტად ბალანსირებული უნდა იყოს.

ქართველები და ოსები მთლიანობაში სხვადასხვაგვარად აღიქვამენ შეიარაღებულ კონფლიქტს. ძალიან ბევრი იმ ქართველებს შორის, რომლებიც კონფლიქტში მონაწილეობდნენ, მიიჩნევენ, რომ დადგა დრო, შეიცვალოს სამხრეთ ოსეთის დემოგრაფიული შემადგენლობა და “შესწორდეს” ისტორია. საარტილერიო ცეცხლის ცხინვალისათვის დაშენა ოსების განდევნისა და განადგურებისაკენ მიმართული პოლიტიკის უსასტიკესი გამოვლინება და კულმინაცია იყო. თბილისში ბევრი, იმათ შორისაც კი, რომლებიც გამოხატავენ მზადყოფნას კომპრომისისთვის, სრულად ვერ აფასებენ იმ ტრავმას, რომელიც ცხინვალის ალყამ დატოვა ოსების ცნობიერებაში. მრავალი თვის განმავლობაში ცხინვალსა და მის მიდამოებში მცხოვრები ოსები პირისპირ იდგნენ მათი არსებობისათვის გარდაუვალი საფრთხის წინაშე. ამიტომ ქართულ მხარეს მოუხდება საქმით უჩვენოს ოსებს, რომ მათ აქვთ მომავალი საქართველოს შემადგენლობაში.

III.

1. უფლებამოსილებათა განაწილება

მისია აყენებს წინადადებას, რომ კონფლიქტის მხარეებმა დადონ შეთანხმება სამხრეთ ოსეთის სტატუსის შესახებ, რომელიც აღიარებული იქნებოდა საერთაშორისო კონფერენციის მიერ და შესაძლებლად გადაეცემოდა ეუთოს სამდივნოს ვენაში, ეს შეთანხმება უნდა ითვალისწინებდეს თვითმმართველობას ამ ტერიტორიაზე საქართველოს შემადგენლობაში: ის ექვემდებარება რეალიზაციას (მისი რეალიზაცია შესაძლებელია) საქართველოს კონსტიტუციით ან ერთ-ერთი კონსტიტუციური აქტით დამტკიცების გზით, სადაც დაფიქსირებული იქნება შესაბამისი გარანტიები.

ამ წინადადების თანახმად, სამხრეთ ოსეთს ექნება საკუთარი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები. სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებლები მონაწილეობას მიიღებენ არა მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის არჩევნებში, არამედ აირჩევენ თავის, სამხრეთოსურ პარლამენტსაც. საკანონმდებლო, სასამართლო და ადმინისტრაციული ფუნქციები მათთან დამოკიდებულებაში (მათ მიმართ) განაწილება სამხრეთ ოსეთსა და საერთოსახელმწიფოებრივ ორგანოებს შორის. უფლებამოსილებათა განაწილება საჭიროებს შეთანხმებას სამ, ნაწილობრივ ერთმანეთის საწინააღმდეგო ამოცანას შორის:

– აუცილებელია შეიქმნას ერთიანი ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი სივრცე.

– უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მაქსიმალურად ფართო თვითმმართველობა სამხრეთ ოსეთისათვის.

– ურთიერთნდობის განმტკიცება არსებული განხეთქილებისა და შეიარაღებული კონფლიქტის საწინააღმდეგოდ.

ითვალისწინებს რა ევროპის სხვა ნაწილებში მიგნებულ გადაწყვეტილებებს და მხედველობაში იღებს რა საქართველოში, სამხრეთ ოსეთის ჩათვლით, შექმნილ სიტუაციას, მისია აყენებს წინადადებას მკაფიოდ აღინიშნოს კომპეტენციის სამი სფერო, რომელიც მოიცავს ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებს: ცენტრალური ორგანოების განსაკუთრებული კომპეტენცია, სამხრეთ ოსეთის განსაკუთრებული კომპეტენცია და შერეული კომპეტენცია.

ბ) ცენტრალური ორგანოების განსაკუთრებული კომპეტენცია

I. მოქალაქეობა ერთიანი (ე. ი საქართველოს მოქალაქეობა) უნდა იყოს.

I I. საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლიკისა და ჰიმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფო სიმბოლიკის გამოყენებისა და სახელმწიფო ჰიმნის შესრულების საკითხებს ცენტრალური ორგანოები გადაწყვეტენ.

I I I. საგარეო საქმეთა წარმოება ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებულ კომპეტენციას უნდა მიეკუთვნებოდეს. საზღვარგარეთის ქვეყნების საელჩოები, როგორც წინათ, მხოლოდ დედაქალაქში იქნება განთავსებული, ცხინვალში კი შეიძლება გაიხსნას საკონსულო წარმომადგენლობები, რომლებიც საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან იქნებიან აკრედიტებულნი. მთლიანობაში მხოლოდ საქართველოს ექნება უფლება, დაამყაროს დიპლომატიური და საკონსულო ურთიერთობები სხვა სახელმწიფოებთან.

სამხრეთ ოსეთს, ისევე როგორც საქართველოს შემადგენლობაში არსებულ სხვა წარმონაქმნებს, უფლება ექნება განავითაროს საერთაშორისო კონტაქტები იმ სფეროებში, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან დიპლომატიურ ან საკონსულო ურთიერთობებს, სახელდობრ, ეკონომიკისა და კულტურის სფეროებში. მას (ისევე, როგორც შვეიცარიის კანტონებს და გერმანიის მიწებს) ექნება უფლება, დადოს საერთაშორისო შეთანხმებები მის კომპეტენციას მიეკუთვნებულ ყველა საკითხზე სახელმწიფო კონსტიტუციის დაცვითა და ცენტრალურ ორგანოებთან შეთანხმებით. ამგვარად, მას ექნება შესაძლებლობა, განავითაროს კავშირები ჩრდილო ოსეთთან და სხვა ტერიტორიულ წარმონაქმნებთან. გათვალისწინებული იქნება უფლება, გაიხსნას სამხრეთოსური ბიურო ვლადიკავკაზში და ჩრდილოოსური ბიურო ცხინვალში.

IV. თავდაცვის საკითხები ცენტრალური მთავრობის კომპეტენციას მიეკუთვნება. სახელმწიფოს არ შეუძლია ერთზე მეტის არმიის ყოლის უფლება მისცეს თავს.

ამასთან დაკავშირებით სამხრეთ ოსეთში მოუხდებათ, გადაწყვიტონ ნდობის პრობლემა, რამდენადაც მან უარი უნდა თქვას საკუთარ შეიარაღებულ ფორმირებებზე, ამიტომ შეიძლებოდა გათვალისწინებული ყოფილიყო ნდობის განმტკიცებისკენ მიმართული შემდეგი დებულებები:

– სამხრეთ ოსეთი გამოცხადდეს დაცულ, დემილიტარიზებულ ზონად, უკიდურეს შემთხვევაში, გარდამავალი პერიოდით მაინც. ყველა სამხრეთოსური შეიარაღებული ფორმირება უნდა დაიშალოს. სამხრეთ ოსეთში განთავსებული არ უნდა იყოს საქართველოს არმიის არანაირი ქვედანაყოფი. სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებლებზე არ გავრცელდება საყოველთაო სამხედრო ვალდებულება (თუმცა, თითოეულ მათგანს უნარჩუნდება უფლება, ნებაყოფლობით შევიდეს არმიაში). სამხრეთ ოსეთის სამხედრო უსაფრთხოება უზრუნველყოფილი იქნება მშვიდობისმყოფი ძალებით ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე და საერთაშორისო კონტროლის ქვეშ.

– იმის მიხედვით, როგორ წავა ოსებსა და ქართველებს შორის შერიგების პროცესი, უფრო გვიანდელ ეტაპზე აუცილებელი იქნება განხილულ იქნეს მშვიდობისმყოფელი ძალების გაყვანის საკითხი. ამასთან დაკავშირებით შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს ორი ვარიანტი:

– სამხრეთ ოსეთს შეუძლია დარჩეს დემილიტარიზებულ ზონად. სამხრეთ ოსეთის არც ერთი მცხოვრები არ დაექვემდებარებოდა გაწვევას ქართულ არმიაში.

– როგორც საქართველოს არმიის შემადგენელი ნაწილი, შეიძლებოდა მხოლოდ სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებთაგან ჩამოყალიბებულიყო ახალი ქვედანაყოფები. ისინი განლაგდებოდნენ სამხრეთ ოსეთში, მაგრამ იქნებოდნენ საერთოსახელმწიფოებრივი სარდლობის სტრუქტურაში. ამ ქვედანაყოფების მეთაურებს დანიშნავდა საქართველოს თავდაცვის მინისტრი სამხრეთ ოსეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პარლამენტის თანხმობით. სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე სხვა ქვედანაყოფების მუდმივად განლაგება მოხდებოდა მხოლოდ სამხრეთ ოსეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პარლამენტის თანხმობით. სამხრეთ ოსეთში ნებისმიერი სამხედრო სწავლების გამართვისათვის სამხრეთ ოსეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან წინასწარი შეთანხმება იქნებოდა საჭირო.

V. საქართველოს ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას ხელისუფლების საერთოსახელმწიფოებრივი ორგანოები განსაზღვრავენ. ისინი გადაწყვეტენ საკითხს, როგორი სავალუტო ერთეული უნდა გამოიყენებოდეს ქვეყანაში. ფულად ემისიას მხოლოდ საქართველოს ცენტრალური ბანკი ახორციელებს. ეს ბანკი, რომელიც დამოუკიდებელი უნდა იყოს, ფინანსური სტაბილურობის სადარაჯოზე უნდა იდგეს. ეკონომიკური საკითხები, რომელიც არ მიეკუთვნება ფულად-საკრედიტო

სფეროს, შერეული კომპეტენციის სფეროში იქნება განხილული (იხილეთ III განყოფილების I პუნქტის ც)იიი ქვეპუნქტი.

ბ) სამხრეთ ოსეთის განსაკუთრებული კომპეტენცია

I. მომავალი შეთანხმების დებულებებისა და ქართული კონსტიტუციის ფარგლებში სამხრეთ ოსეთმა უნდა მიიღოს განსაკუთრებული უფლება, დაადგინოს, როგორც იქნება მისი პოლიტიკური ორგანოები და სტრუქტურები. ამ ფარგლებში მას ასევე უნდა ჰქონდეს უფლება, მიიღოს თავისი საკუთარი კონსტიტუცია, რომლითაც გადაწყდება სამხრეთოსური საზოგადოების პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამართლებრივ სტრუქტურებთან დაკავშირებული საკითხები. სამხრეთ ოსეთში მიღებული კონსტიტუცია, კანონები და დადგენილებები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას, თუ საქართველოს კონსტიტუცია შეიცავს შესაბამის დებულებებს რეგიონული პოლიტიკისა და ადამიანის უფლებების დაცვის თაობაზე. სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლებამ უნდა დაიცვას და განახორციელოს საქართველოს კანონები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება შეთანხმებას თვითმმართველობის შესახებ. მთავრობა როგორც თბილისში, ისე ცხინვალში, ვალდებულია, პატივი სცეს ერთიმეორის სახელმწიფოებრივ აქტებს.

I I. სამხრეთ ოსეთს უნდა ჰქონდეს უფლება, თავად განსაზღვროს თავისი სახელწოდება და სიმბოლიკა (თუმცა, მისია ურჩევდა, გაემართათ კონსულტაციები თბილისთან ამ მგრძობიარე საკითხთან დაკავშირებით). საერთოსახელმწიფო სიმბოლიკის პარალელურად სამხრეთოსურის გამოყენების წესი განსაზღვრება სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლების გადაწყვეტილების თანახმად.

I I I. კულტურის საკითხები, უეჭველია, განეკუთვნება სამხრეთ ოსეთის კომპეტენციას.

გ) შერეული კომპეტენცია

I. ოფიციალური საერთოსახელმწიფო ენის ან ენების არჩევა ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივა იქნება. სამხრეთ ოსეთს მიეცემა უფლება, აირჩიოს ნებისმიერი სხვა ოფიციალური ენა საერთოსახელმწიფო ენის დამატებით თავის ტერიტორიაზე გამოსაყენებლად.

I I. რეალურ თვითმმართველობაზე ლაპარაკი შეიძლება მხოლოდ მაშინ, როცა ის ბიუჯეტის უფლებამოსილებაზე დაყრდნობილი, ამიტომ სამხრეთ ოსეთს უნდა ჰქონდეს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელსაც შეიმუშავებენ მისი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები და მიიღებს მისი პარლამენტი.

საკითხი ისმება ასე: რა წყაროებიდან ფორმირდება ეს ბიუჯეტი და რაგვარად შეიტანს სამხრეთ ოსეთი თავის წვლილს საერთოსახელმწიფო ბიუჯეტში. პრინციპში, არსებობს სამი შესაძლო მოდელი:

– გადასახადებს კრეფს მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლება. შესაბამისად, სამხრეთ ოსეთის ბიუჯეტის ფორმირება ხდება მხოლოდ საერთოსახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირი გადარიცხვის ხარჯზე. შესაძლებელი უპირატესობები: ეკონომიურობა, სახელმწიფო ფინანსური სისტემების ინტეგრაციის მაღალი ხარისხი. შესაძლებელი ნაკლი: უნდობლობა სამხრეთ ოსეთის მხრიდან და მისი ძლიერი დამოკიდებულება ცენტრზე.

– გადასახადებს კრეფენ მხოლოდ სამხრეთ ოსეთის ფინანსური ორგანოები. ეს საშუალებას მისცემს სამხრეთ ოსეთს, დამოუკიდებლად შექმნას თავისი ბიუჯეტი, რაც შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც უპირატესობა. სამხრეთ ოსეთის ბიუჯეტში შემოსავლების რაოდენობაზე დამოკიდებულებით ამას თან უნდა ახლდეს გადარიცხვები თბილისის ბიუჯეტიდან, ან, პირიქით, გადარიცხვები ცენტრალურ ბიუჯეტში. შესაძლებელი ნაკლი: ცენტრის ძლიერი დამოკიდებულება და უნდობლობა მისი მხრიდან.

– ერთიანი საერთოსახელმწიფო საგადასახადო უწყება განყოფილებით სამხრეთ ოსეთში, რომლის ხელმძღვანელის დანიშვნაც შეეძლებოდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრს სამხრეთ ოსეთის აღმასრულებელი ორგანოების ან მისი პარლამენტის თანხმობით. ამ განყოფილებას შეეძლებოდა აეკრიფა როგორც საერთოსახელმწიფო, ისე სამხრეთ ოსეთის მიერ დაწესებული გადასახადები.

– სხვადასხვა გადასახადები აიკრიფება შესაბამისად ცენტრალური და სამხრეთოსური ფინანსური ორგანოების მიერ. უპირატესობა: როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებას, ისე სამხრეთ ოსეთს შეეძლებათ, დამოუკიდებლად შეადგინონ ჩამოაყალიბონ თავიანთი ბიუჯეტი, გარედან ჩარევა

უმნიშვნელოა. ნაკლი: დიდი დანახარჯები, უზარმაზარი აპარატი, ზომიერად დაბეგრის ალბათობა.

მისიას მიაჩნია, რომ მეტნაკლებად პერსპექტიული არის ბოლო მოდელი, რამდენადაც იგი უზრუნველყოს როგორც საერთოსახელმწიფო საგადასახადო სისტემას, ისე სამხრეთ ოსეთის საგადასახადო ავტონომიას. მაგრამ ზედმეტი გადასახადების თავიდან ასაცილებლად საჭირო იქნება შესაბამისი გარანტიების გათვალისწინება.

I I I. გეოგრაფიული და დემოგრაფიული ფაქტორების გამო საქართველო ერთიან ეკონომიკურ და სოციალურ სივრცეს უნდა წარმოადგენდეს, რაც არ გამორიცხავს განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონების შექმნის შესაძლებლობას. ამიტომ საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებულ კომპეტენციას უდა მიეკუთვნოს ისეთი კანონების შექმნა, რომლებიც განსაზღვრავენ საზოგადოების ცხოვრების სოციალურ-ეკონომიკურ საფუძვლებს. ქვეყანას ერთიანი სამოქალაქო, სამეწარმეო და სისხლის სამართლის კოდექსები უნდა ჰქონდეს. დანარჩენ სფეროებში ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა რჩებოდეს საკმაო საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ბერკეტები იმისათვის, რომ უზრუნველყოს საერთოეროვნული ინტერესები (კერძოდ, გარემოს დაცვის სფეროში, მრეწველობის, ტრანსპორტის, კავშირგაბმულობის, ენერგეტიკის და სოციალური სექტორის განვითარება). სამხრეთ ოსეთის პარლამენტის კომპეტენციაში შევიდოდა საკანონმდებლო საქმიანობა რეგიონული მნიშვნელობის ეკონომიკურ საკითხებზე, ისეთებზე, როგორცაა ბუნებრივი რესურსების ათვისება, ადგილობრივი მრეწველობა და ტრანსპორტი, უძრავი ქონება, ტურიზმის განვითარება და ა. შ.

ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები პირდაპირ არ უნდა მართავდეს სამხრეთ ოსეთის ეკონომიკას. ამა თუ იმ საერთო ფარგლებში სამხრეთ ოსეთს პრინციპში უნდა ჰქონდეს რაც შეიძლება მეტი დამოუკიდებლობა თავისი ეკონომიკური საქმიანობის წარმოებაში. მას უნდა ჰქონდეს საერთაშორისო, სავაჭრო და სხვა სახის ეკონომიკურ თანამშრომლობაში უშუალოდ მონაწილეობის უფლება. ეს უფლება მთელი საქართველოს კერძო სექტორს უნდა ჰქონდეს.

IV. ნებისმიერი სასაზღვრო რეჟიმი, რაც შეეხება საზღვარს ჩრდილოეთ ოსეთთან, შემუშავებული უნდა იქნეს იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს აქვს კანონიერი მისწრაფება გააკონტროლოს თავისი საგარეო საზღვრები და სამხრეთ ოსეთი კანონიერად ისწრაფვის განავითაროს ტრადიციულად მჭიდრო კავშირები ჩრდილოეთ ოსეთთან. ამასთან დაკავშირებით მისია აყენებს წინადადებას, საქართველოს სასაზღვრო და საბაჟო უწყებების შემადგენლობაში შეიქმნას სამხრეთოსური ქვედანაყოფები. მათი პერსონალი უნდა შეიკრიბოს სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებთაგან მისი მოსახლეობის ეთნიკური შემადგენლობის თანახმად. მათ ხელმძღვანელებს დანიშნავენ თბილისის შესაბამისი სამინისტროების მეთაურები სამხრეთოსური ხელისუფლების თანხმობით.

სავსებით ცხადია, რომ არ უნდა იყოს არავითარი შეზღუდვა (მაგალითად, სასაზღვრო პოლიციის არსებობა, საკონტროლო-გამშვები პუნქტები და ა. შ) სამხრეთ ოსეთსა და საკუთრივ საქართველოს შორის მგზავრობაზე ან საქართველოს მხრიდან რაიმე წინააღმდეგობა ჩრდილოეთ ოსეთსა და სამხრეთ ოსეთს შორის მგზავრობასა და ვაჭრობასთან დაკავშირებით.

V. ურთიერთდობის განმტკიცების ინტერესებისათვის, სამხრეთ ოსეთში რეგულარული პოლიციის ძალები სამხრეთოსურ საფუძველზე უნდა ჩამოყალიბდეს. პოლიციის სამხრეთოსური სამმართველო უნდა შედგებოდეს ადგილობრივი ქვედანაყოფებისაგან, რომლებიც დაკომპლექტებულია ადგილობრივი მოსახლეობის ეთნიკური შემადგენლობის თანახმად. სამხრეთ ოსეთის პოლიციის უფროსს დანიშნავს სამხრეთოსური ხელისუფლება საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის თანხმობით.

დამნაშავეობასთან უფრო ეფექტიანად ბრძოლის მიზნით სისხლის სამართლის სამმებრო სისტემა საერთოსახელმწიფოებრივი ხასიათისა უნდა იყოს. სამხრეთ ოსეთის სისხლის სამართლის სამმებროს სამმართველოს უფროსის დანიშვნა შეეძლება საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრს სამხრეთ ოსეთის აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პარლამენტის თანხმობით.

VI. სასამართლო ხელისუფლების მიმართ ერთიანობის უპირატესობა განხილული უნდა იყოს სამხრეთ ოსეთის თვითმმართველობის უზრუნველყოფის პრეციდენტობასთან შეთანხმებით. ერთიანი სამართლებრივი სივრცის არსებობა, ასე ვთქვათ, სასამართლო სისტემის ერთგვაროვან აგებას გულისხმობს. მეორე მხრივ, სამხრეთოსური კანონების გამოყენება, პრინციპში, სამხრეთოსური

სასამართლოებით უნდა განხორციელდეს. მომავალი სამხრეთოსური კონსტიტუციის განმარტება და დაცვის უზრუნველყოფა სამხრეთ ოსეთის უმაღლესი სასამართლოს საქმე უნდა იყოს. საქართველოს უზენაეს სასამართლოს (ან მომავალში შექმნილ ნებისმიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს) უნდა მიენიჭოს საჭირო უფლებამოსილება, რომ უზრუნველყოს მისი (სამხრეთოსური კონსტიტუციის) შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციურ ნორმებთან. მისიას შემოაქვს წინადადება, ამგვარ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად შეიქმნას შერეული პალატა (სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენელთა მონაწილეობით). მოსამართლეების დანიშვნისას, შესაძლოა, მიზანშეწონილი ყოფილიყო საერთაშორისო მონაწილეობის გათვალისწინება.

მისიას სთავაზობს, საქართველოს სასამართლო სისტემის ფარგლებში გამოიყოს სამხრეთოსური ქვეგანყოფილება, რომლის სათავეშიც სამხრეთ ოსეთის უზენაესი სასამართლო იქნებოდა. სამხრეთ ოსეთის უზენაესი სასამართლო დაკავებული იქნებოდა სამხრეთოსური კანონების გამოყენებით და შეასრულებდა სააპელაციო სასამართლოს ფუნქციას საერთოსახელმწიფო კანონმდებლობის სფეროს მიკუთვნებულ საქმეებზე. ამ სასამართლოს ერთი პალატა იქნებოდა როგორც უმაღლესი ინსტანცია სამხრეთ ოსეთის კონსტიტუციის განმარტების საკითხებში. ყველა სხვა საკითხზე სასამართლოს გადაწყვეტილება დაექვემდებარებოდა გასაჩივრებას საქართველოს უზენაეს სასამართლოში (და/ან მომავალ საკონსტიტუციო სასამართლოში). სამხრეთ ოსეთის უმაღლეს სასამართლოს დაქვემდებარებული სასამართლოს სტრუქტურა იქნებოდა ისეთივე, როგორც საქართველოს სხვა კუთხეებში.

სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით მათი საკვანძო როლის გათვალისწინებით, სამხრეთ ოსეთის უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლეებს დანიშნავდა საქართველოს იუსტიციის მინისტრი სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლების თანხმობით. ქვემდგომი სასამართლოს მოსამართლეები სამხრეთ ოსეთში დაინიშნებოდნენ სამხრეთოსური ხელისუფლების მიერ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის თანხმობით.

V I I. მისიის თავდაპირველი იდეა _ ოსური და სხვა სკოლები დაქვემდებარებოდნენ სამხრეთოსური ხელისუფლების ორგანოებს, ქართული კი _ თბილისის განათლების სამინისტროს _საყოველთაო კრიტიკას წააწყდა. მისია ღებულობს იმ შედარებით დამაჯერებელ არგუმენტს, რომ საჭიროა შეიქმნას სტიმული განათლების საკითხებში თანამშრომლობისათვის მხარეთა ჩასაბმელად. ამასთან დაკავშირებით, მართლაც, უმჯობესია, სასკოლო განათლების ერთიანი სისტემა შერეული კომპეტენციის ფარგლებში, თუ იგი შეძლებს უზრუნველყოს სწავლების ჯეროვანი ხარისხი ყველა საჭირო ენაზე.

2. დასკვნითი კომენტარები

ა) ამ დოკუმენტის ტექსტში სამხრეთ ოსეთი ყველგან “სამხრეთ ოსეთად” მოიხსნიება. ასეთი დასახელება, რიგი მიზეზებისა გამო,; ბევრი ქართველის უარყოფით რეაქციას იწვევს, მაგრამ მისია ამ სახელს იყენებს იმიტომ, რომ უკვე რამდენიმე თაობაა, რაც საბჭოთა კავშირსა და მთელ მსოფლიოში ამ ტერიტორიას სამხრეთ ოსეთს უწოდებენ.

მისია მივიდა დასკვნამდე, რომ დასახელების (სახელწოდების) საკითხი იქნება ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე მომავალი მოლაპარაკებების დროს, ამიტომ დაჟინებით შემოაქვს წინადადება, უარი თქვან ამ საკითხის სასწრაფო; განხილვაზე და ჩართონ იგი მომავალ საერთო კომპრომისულ გადაწყვეტილებებში. მისია სთავაზობს ქართულ მხარეს, დაუტოვოს საბოლოო არჩევანი სამხრეთ ოსეთის მცხოვრებლებს, ამასთანავე ურჩევს ამ უკანასკნელთ, ქართველებთან ერთად გამართონ საგულდაგულო კონსულტაციები ამ საკითხზე. კონსენსუსის არარსებობის შემთხვევაში, მისია ისურვებდა (სურვილი ექნებოდა) მოეყვანა ერთი საინტერესო წინადადება; რომელიც ქართული მხარის ერთმა წარმომადგენელმა გააკეთა “ალტო ადიჯე/ზიუდტიროლის” სახელწოდებასთან დაკავშირებული პრაქტიკის შუქზე (დაკავშირებული პრაქტიკიდან გამომდინარე) _ მიეცეს სხვადასხვა დასახელება ქართულ და ოსურ ენებზე.

ბ) კიდევ ერთ განხეთქილების ვაშლად, რასაც ბევრი ქართველი და ოსი, როგორც ყველაფრის მიხედვით ჩანს, მეტისმეტად დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს, არის საკითხი იმის შესახებ; მომავალში უნდა ერქვას თუ არა სამხრეთ ოსეთს “რესპუბლიკა” ან რაიმე სხვა (სახელმწიფო, რეგიონი, მხარე, მიწა და ა. შ.). ამ ტერმინებს თითქმის ყველა წინანდებურად, მათი ტრადიციული, საბჭოური გაგებით

აღიქვამს. საბჭოთა დროში სამხრეთ ოსეთს ჰქონდა “ავტონომიური ოლქის” “ადმინისტრაციული” სტატუსი საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შემადგენლობაში, მაშინ, როცა აფხაზეთსა და აჭარას “ავტონომიური რესპუბლიკის” “პოლიტიკური” სტატუსი ჰქონდათ მინიჭებული. საქართველოს მიერ საბჭოთა კავშირისაგან დამოუკიდებლობის გამოცხადების პასუხად სამხრეთ ოსეთმა გამოაცხადა საქართველოსგან დამოუკიდებლობა დაირქვა სახელწოდება “რესპუბლიკა”.

საერთაშორისო საზოგადოებამ არ აღიარა სამხრეთ ოსეთის სახელმწიფოებრივი პრეტენზიები. ისმება საკითხი იმისა, შეძლებს თუ არა სამხრეთ ოსეთი მომავალში უწოდოს თავის თავს “რესპუბლიკა” იმ დროს, როცა, ამასათანავე, არის ტერიტორიული ერთეული საქართველოს შემადგენლობაში.

მისიის თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს; უფლებამოსილებათა ჯეროვან და სამართლიან გადანაწილებას სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებსა და სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლებას შორის. თუკი სამხრეთ ოსეთის მომავალი სტატუსი შექმნის საფუძველს მშვიდობიანი თანარსებობისათვის, მის ოფიციალურ სახელწოდებაზე ბოზოქარი დებატების გაგრძელება მისიას ძალის უნაყოფო ხარჯვად მიაჩნია. ამავე დროს, იგი ანგარიშს აძლევს თავის თავს, რომ, როგორც ცხინვალსა და თბილისში მის მიერ ჩატარებულმა საუბრებმა აჩვენა, სამწუხაროდ, ორივე მხარეს აქვს მიდრეკილება, სწორედ ამაზე გაამახვილონ ყურადღება. ორივე მხარის წარმომადგენლები თანხმდებიან, რომ ზოგიერთი ტერიტორიულ ერთეულს საქართველოს შემადგენლობაში მომავალში შეიძლება ერქვას “რესპუბლიკა”. მიუხედავად ამისა, თუმცა, ბევრი პოლიტიკოსი თბილისში მზადაა, მიანიჭოს ეს სტატუსი აფხაზეთსა და აჭარას, საეჭვოა, რომ რომელიმე მათგანისაგან მოსალოდნელი იყოს ასეთივე დამყოლობა სამხრეთ ოსეთის მიმართ. სამხრეთ ოსეთის ხელმძღვანელები, თავის მხრივ, სამხრეთ ოსეთისათვის სახელწოდება “რესპუბლიკის” შენარჩუნებას ყოველგვარი მომავალი კომპრომისის აუცილებელ პირობად მიიჩნევენ.

მისიის აზრით, ეს საკითხი მეორეხარისხოვანია და უშვებს, რომ მომავალში სამხრეთ ოსეთს შეეძლო ჰქონოდა ნებისმიერი სახელწოდება. მას სურს, მოუწოდოს ქართულ მხარეს გამოავლინოს ამ საკითხში დიდსულოვნება, თუ სამხრეთ ოსეთი დათანხმდება, ისევ შევიდეს საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობაში.

გ) ზოგიერთი ქართველი თანამოსაუბრე წინადადებას აყენებდა, გადაისინჯოს სამხრეთ ოსეთის საზღვრები (რომლებიც უნდა აღვიქვათ არა ფორმალურად იურიდიული, არამედ წმინდად გეოგრაფიული მხრივ) საქართველოს სხვა კუთხეებთან. ისინი ავლენენ მზადყოფნას, მისცენ სამხრეთ ოსეთს კონსტიტუციური სტატუსი საქართველოს შემადგენლობაში, მაგრამ მაინც არ ისურვებდნენ მის საზღვრებში დატოვონ უპირატესად ქართველებით დასახლებული რაიონები.

ეს წინადადება ეწინააღმდეგება საქართველოს სხვა წარმომადგენელთა მიდგომას, რომლის თანახმადაც არ შეიძლება საქართველოს მომავალი ტერიტორიული დაყოფა ეთნიკური ნიშნის მიხედვით იყოს აგებული. ამ შეხედულებას მისიაც იზიარებს. ის ეწინააღმდეგება ყოველგვარ მისწრაფებას, კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენოს სამხრეთ ოსეთის ახლანდელი საზღვრები, რომლებიც არ შეცვლილა შვიდ ათეულზე მეტი წლის მანძილზე, თუ თავად სამხრეთ ოსეთი არ დათანხმდება მათ გადასინჯვას. საზღვრების ცალმხრივად შეცვლა სამხრეთ ოსეთსა და საქართველოს დანარჩენ კუთხეებს შორის, მისიის აზრით, ეწინააღმდეგება საზღვრების ურღვევობის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპს. 1992 წლის 30-31 იანვარს პრალაში გამართული ეუთოს საბჭოს მონაწილეებმა, იუგოსლავიის კრიზისთან დაკავშირებით მოუწოდეს მხარეებს, პატივი ეცათ ყველა საზღვრის – იქნებოდა ეს შიდა თუ გარე – ურღვევობის პრინციპისათვის, რომლებიც შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ მშვიდობიანი გზით საერთო თანხმობით.

დ) არ არის საჭიროება ითქვას, რომ საზღვარი სამხრეთ ოსეთსა და საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიას შორის შიდა საზღვარია, და, შესაბამისად, მისი არსებობა აშკარა საგრძნობი არ იქნება. ქართულ-სამხრეთოსურ საზღვარს რუსეთ/ჩრდილოეთ ოსეთთან, როგორც სახელმწიფოთაშორისო საზღვარს, ექნება საერთაშორისო საზღვრისათვის ჩვეულებრივი სასაზღვრო რეჟიმი.

მისიამ უკვე გამოთქვა თავისი თვალსაზრისი იმის შესახებ, რომ საჭიროა გაკეთდეს ყველაფერი შესაძლებელი იმისათვის, რომ ეს საზღვარი იყოს რაც შეიძლება მეტად გამტარი სამხრეთ და

ჩრდილოეთ ოსეთის მცხოვრებლებისათვის. მისია ხელმძღვანელობს ამ მიზნით და შემოიტანა წინადადება ქართული მხარის მომავალი სასაზღვრო და საბაჟო ადმინისტრაციის შემადგენლობის შესახებ.

გარდა ამისა, მისია აყენებს წინადადებას, შეიქმნას ორგანიზაციული ფარგლები რეგიონული თანამშრომლობის განვითარებისათვის. მაგალითები, მსგავსი ალპურ-ადრიატიკული თანამშრომლობისა (რომელიც აერთიანებს შვეიცარიის, გერმანიის, ავსტრიისა და იტალიის, აგრეთვე ყოფილი იუგოსლავიის ზოგიერთ ნაწილს), მიუთითებენ, რომ შესაძლებელია შეიქმნას ეკონომიკის, ინფრასტრუქტურისა და გარემოს პრობლემების გადაწყვეტაზე ორიენტირებული თანამშრომლობის კავკასიური მექანიზმი. ასეთ მექანიზმს, რომელიც არის რეგიონული, მაგრამ ამასთან სავალდებულო არაა სახელმწიფოთაშორისო თანამშრომლობის ორგანო იყოს, შეეძლო მოეცვა სამხრეთი და ჩრდილოეთი ოსეთი რიგ დაინტერესებულ სხვა ტერიტორიულ წარმონაქმნებთან ერთად კავკასიაში.

ე) ზემოთ გადმოცემული წინადადებები ეხება; ცენტრალურ ხელისუფლებასა და სამხრეთ ოსეთს შორის უფლებამოსილებათა განაწილებას, მასში არ განიხილება თბილისში სამხრეთ ოსეთის წარმომადგენლობის საკითხი. საქართველოს პარლამენტი, მთავრობა და უზენაესი სასამართლო (ისევე, როგორც მომავალში შექმნილი ნებისმიერი საკონსტიტუციო სასამართლო) მიიღებენ მთელი ქვეყნისთვის, სამხრეთ ოსეთის ჩათვლით, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს. შესაბამისად, საჭიროა უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ სამხრეთ ოსეთი ცენტრში სათანადოდ იყოს წარმოდგენილი.

მისია აყენებს წინადადებას, საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცდეს, რომ სამხრეთ ოსეთი (და სხვა რეგიონები) სათანადოდ იყოს წარმოდგენილი საქართველოს პარლამენტში, უზენაეს სასამართლოში, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებში (საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, უშიშროების და ა. შ. სამინისტროებში), აგრეთვე ცენტრალურ ბანკში.

ვ) სამხრეთ ოსეთისთვის; კონსტიტუციური სტატუსის მინიჭება თავისთავად ჯერ კიდევ ვერ წყვეტს უმცირესობების დაცვის საკითხს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. გარდა ამისა, სამხრეთ ოსეთში ამასთან დაკავშირებულია არაოსი მოსახლეობის, კერძოდ, ქართველების უფლებების დაცვა. საჭირო იქნება უზრუნველყოფილ იქნეს როგორც ქართველების ეფექტიანი დაცვა სამხრეთ ოსეთში სამხრეთოსური ხელისუფლების მხრივ თვითნებობის ყოველგვარი გამოვლინებისაგან, ისე საკუთრივ საქართველოში მცხოვრები ოსების დაცვა შესაძლებელი დისკრიმინაციისაგან.

მისიამ წარმოადგინა ზემოთმოყვანილი წინადადებები პოლიციის, სასამართლო ორგანოების, განათლების სისტემებისა და ა. შ. ორგანიზაციის საკითხებზე. ასეთი პრაქტიკული წინადადებების დაყენების გარდა, იგი დაბეჯითებით მოუწოდებს, რომ საქართველოსა და სამხრეთ ოსეთის მომავალ კონსტიტუციებში გათვალისწინებულ იქნეს ეთნიკური ჯგუფების უფლებათა დაცვის გარანტიები. ამ გარანტიებით უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მათი უფლებები ისეთ სფეროებში, როგორცაა განათლება, ენა, შეკრებების თავისუფლება, სათანადო წარმომადგენლობა სახელმწიფო ორგანოებსა და დაწესებულებებში და ა. შ. ისინი ყველა ეთნიკურ უმცირესობაზე უნდა ვრცელდებოდეს, მათ შორის, საქართველოში სამხრეთ ოსეთის ფარგლებს გარეთ მცხოვრებ ოსებზე და სამხრეთ ოსეთში მცხოვრებ ქართველებზე.

უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ გარანტიების რეალიზაციის განხორციელების შესაძლებლობა ყველა სასამართლოში. უკანასკნელი ინსტანცია უნდა იყოს საქართველოს უზენაესი სასამართლო (რომლის ფარგლებშიც უნდა შეიქმნას ეთნიკური ჯგუფების დაცვის პალატა), ან მომავალი საკონსტიტუციო სასამართლო.

მისიას შემოაქვს წინადადება, დაარსდეს ეთნიკური ჯგუფების უფლებების დაცვის ეროვნული საბჭო. იგი უნდა შედგებოდეს ხელმძღვანელი ორგანოსაგან – საქართველოში მცხოვრები ყველა ეთნიკური ჯგუფის (ქართველებისა და ოსების ჩათვლით) დანიშნული პოლიტიკური წარმომადგენლების მონაწილეობით – და სხვადასხვა ეთნიკური წარმომავლობის პერსონალისგან დაკომპლექტებული სამდივნოსაგან. საბჭოს ამოცანა იქნებოდა ეთნიკური ჯგუფების დაცვის სფეროში სტანდარტების შემუშავება და სახელმწიფო ორგანოების მიერ მათი დაცვის კონტროლი. მას ასევე მიეცემოდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. საბჭოს ექნებოდა საქართველოს უზენაეს

სასამართლოში (ან მის საკონსტიტუციო სასამართლოში, თუკი ასეთი შეიქმნება), ასევე სამხრეთ ოსეთის უზენაეს სასამართლოში პირდაპირი მიმართვის უფლება.

ზ) მისია მიიჩნევს, რომ საქართველოს მომავალი კონსტიტუციის შემუშავებისას მისი წინადადებები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, როგორც უნიტარული სახელმწიფოს – როცა ტერიტორიული სტატუსი აქვს მხოლოდ რამდენიმე წარმონაქმნს (“ასიმეტრიული ფედერალიზმი”), – ისე ქვეყნის მთელი ტერიტორიის ფედერალური მოწყობის ვარიანტში.

[გაზეთი “Свободная Грузия” # 6, 6 აპრილი 1995 წელი; საქართველოში ეუთოს მისიის არქივი](#)