

# ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა სამართლებრივი დაცვის ხელისშემშლელი ფაქტორები საქართველოს მაგალითზე

## ბაქარ მაცაბერიძე

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის დოქტორანტი*

**საკვანძო სიტყვები:** ლტოლვილები, გადაადგილება, გაერო

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს სესიაზე იძულებით ადგილნაცვალ პირთა უფლებების დაცვის საკითხებში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური მდივნის სპეციალური წარმომდგენლის, ფრენსის დენგის, მიერ 1993 წელს გაკეთებული მოხსენების თანახმად, „ქვეყნის შიგნით იძულებითი გადაადგილება განხილულ უნდა იქნეს ახალი ეპოქის კონტექსტში, რომელმაც ჩაანაცვლა „ცივი ომი“ – ეპოქაში, როცა დიდი ხნის განმავლობაში მივიწყებული ეთნიკური და რელიგიური კონფლიქტი მსოფლიოს მრავალ წერტილში კონტროლიდან გამოვიდა“.<sup>1</sup>

მე-20 საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია შეძრა იმ გარემოებაში, რომ მხოლოდ შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა რაოდენობამ მნიშვნელოვნად გადააჭარბა შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად ლტოლვილთა საერთო რაოდენობას.

1 Deng F., 1993. Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1993/35 (1993). <http://www.refworld.org/pdfid/45377b620.pdf> Point 2.

ორგანიზაციის უპირველეს მიზანს წარმოადგენდა იძულებით ადგილნაცვალ პირთათვის ისეთივე დაცვის საერთაშორისო მექანიზმების უზრუნველყოფა, როგორც ლტოლვილის სტატუსი მქონე პირები სარგებლობდნენ.<sup>2</sup>

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური მდივნის 1992 წლის მოხსენების თანახმად, საერთაშორისო სამართალში არ არსებობდა იძულებით ადგილნაცვალ პირთა უფლებების მკაფიო განსაზღვრება და საჭირო იყო ახალი ნორმატიული ჩარჩოს შექმნა.

ზემოხსენებულ მოხსენებაში ხაზგასმულია ის გარემოება, რომ ქვეყნის შიგნით იძულებით ადგილნაცვალ პირთა მიერ თავიანთი საცხოვრებლის დატოვების მიზეზები ემთხვეოდა იმ გარემოებებს, რომელთა საფუძველზეც ლტოლვილთა გადაადგილება ხორციელდებოდა, თუმცა, ადგილნაცვალ პირთა დაცვის უზრუნველსაყოფად არ არსებობდა არც საერთაშორისო ნორმები და არც საერთაშორისო ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა მათ დაცვაზე. ხსენებულ ჯგუფებს შორის ამგვარი მკვეთრი კონტრასტი უსამართლოდ იქნა მიჩნეული.<sup>3</sup>

მრავალწლიანი მუშაობის შედეგად, 1998 წელს, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ეკონომიკურ და სოციალურ საბჭოს წარედგინა სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებითი გადაადგილების შესახებ, რომელიც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სხვადასხვა ორგანომ აღიარა. აღნიშნული დოკუმენტი გენერალური მდივნის მიერ შეფასდა, როგორც „უდიდესი მიღწევა ჰუმანიტარულ საკითხებში“. მან რეკომენდაცია გაუწია უშიშროების საბჭოს, წაეხალისებინა წევრი სახელმწიფოები, მასობრივი გადაადგილებების წარმოშობის შემთხვევებში

2 Ibid.

3 Ghali B.B., 1992. Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1992/23, (1992). Point 9. [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E\\_CN.4\\_1992\\_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E_CN.4_1992_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

ეხელმძღვანელებათ აღნიშნული პრინციპებით.<sup>4</sup>

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპები იძულებით გადაადგილების შესახებ ოცდაათი რეკომენდაციის შემცველი კრებულია, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ არ არის სავალდებულო ხასიათისა, შეიცავს იმ მინიმალურ სტანდარტებს, რომლებიც იძულებით გადაადგილებას ეხება.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეა სახელმძღვანელო პრინციპებს აღიარებს, როგორც მნიშვნელოვან საერთაშორისო ნორმატიულ ჩარჩოს იძულებით ადგილნაცვალ პირთა დაცვის უზრუნველსაყოფად<sup>5</sup>. სახელმძღვანელო პრინციპები არ ქმნის ახალ ნორმებს, არამედ ემყარებაადაამიანის უფლებებსა და ჰუმანიტარული სამართლის უკვე არსებულ ნორმებს და შექმნილია ლტოლვილთა სამართლის ანალოგიით. პრინციპები მოიცავს გადაადგილების ყველა ფაზას როგორც გადაადგილებამდე, ისეუშუალოდ გადაადგილების, დაბრუნებისა და რეინტეგრაციისპერიოდებში.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპების მესამე მუხლის თანახმად, „ეროვნულ ხელისუფლებებს ეკისრებათ უპირატესი ვალდებულება და პასუხისმგებლობა, თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში იძულებით გადაადგილებული პირები უზრუნველყონ შესაბამისი დაცვითა და ჰუმანიტარული დახმარებით“.<sup>6</sup>

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მრავალწლიანი მონოდეტების მიუხედავად,

4 Annan K., 1999. Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Cultures in Armed Conflict. U.N. Doc. S/1999/957 (1999). Page 10. <http://undocs.org/S/1999/957>

5 Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth session, UNGA, Resolution A/60/L1 September 2005, para. 132. <http://undocs.org/A/60/L.1>

6 Deng F., 1998. Guiding Principles on Internal Displacement, Report of the Representative of the Secretary-General, U.N. Doc E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998). Page 6 <https://undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2>

იმ სახელმწიფოთა რაოდენობა, რომლებიც ითვალისწინებენ აღნიშნულ პრინციპებს იძულებით ადგილნაცვალ პირთა მზარდი რიცხოვნების გათვალისწინებით, არ არის საკმარისი პრობლემის აღმოსაფხვრელად.

სახელმწიფოები, რომლებიც აღნიშნულ პრინციპებზე დაყრდნობით შეიმუშავებენ შიდა კანონმდებლობას, ხშირად პრინციპების მხოლოდ გარკვეულ ასპექტებს ითვალისწინებენ.

საერთაშორისო საზოგადოების ძალისხმევის მიუხედავად, ქვეყნის შიგნით იძულებით ადგილნაცვალ პირები მივიწყებულნი არიან და ვერ სარგებლობენ შესაბამისი სამართლებრივი, ეკონომიკური თუ სოციალური დაცვით.

ეროვნული მთავრობები მეტწილად ვერ ახერხებენ პრობლემებზე სათანადო რეაგირებას ან არ ავლენენ პოლიტიკურ ნებას ადგილნაცვალ პირთა დაცვის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, იძულებითი გადაადგილების პრობლემა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ კაცობრიობის ერთ-ერთ ყველაზე ფართო, მზარდი გლობალური კრიზისის გამომწვევ მიზეზად რჩება.

1990 წლიდან დღემდე ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა რაოდენობა გაიზარდა ორჯერ და ისტორიულად უმაღლეს ზღვარს მიაღწია. 1992 წლის მონაცემებით, მხოლოდ შეიარაღებული კონფლიქტის შედეგად ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა საერთო რაოდენობა ოცდახუთ მილიონს ითვლიდა, 2015 წლის მონაცემებით კი, ის ორმოც მილიონ რვაასი ათასს გაუტოლდა.<sup>7</sup>

შეიარაღებული კონფლიქტის შედეგად იძულებით გადაადგილებულ პირთა საერთო რაოდენობა 60 მილიონს აჭარბებს, მათი უმრავლესობა კი ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირია.

ფრენსის დენგის აზრით, ქვეყნის შიდაეთნიკური თუ რელიგიური მიზეზით წარმოშობილი კონფლიქტები ხშირად ნაციონალური იდენტობის კრიზისთან ასოცირდება, რაც რიგ შემთხვევებში

კონფლიქტით დაზარალებულ მოსახლეობასა და მის მთავრობას შორის წინააღმდეგობებს წარმოშობს. იძულებით ადგილნაცვალ პირები, ნაცვლად იმისა, რომ ეროვნული მთავრობების მიერ მიჩნეულ იქნენ მოქალაქეებად, რომელთაც დაცვა და ჰუმანიტარული სახის თანადგომა სჭირდებათ, მოიპოვებენ მოწინააღმდეგე მხარის შემადგენელ ნაწილად ან უშუალოდ მტრად; რიგ შემთხვევებში იდევნიებიან კიდევ, რაც მათ მდგომარეობას უფრო ამძიმებს. მათი დაცვისა და თანადგომის ერთადერთ წყაროდ საერთაშორისო საზოგადოება რჩება.<sup>8</sup>

მეოცე საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში ქვეყნის ორ რეგიონში განვითარებულმა შეიარაღებულმა კონფლიქტმა საქართველოც იმ სახელმწიფოთა რიცხვს მიაკუთვნა, სადაც მწვავედ წარმოჩნდა ქვეყნის შიგნით მოსახლეობის იძულებითი გადაადგილებით გამოწვეული პრობლემები.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ, აფხაზეთსა და ცხინვალის რაიონში განვითარებული შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად ასიათასობით საქართველოს მოქალაქე იმყოფება იძულებით გადაადგილების პირობებში.

2008 წელს რუსეთის ფედერაციის მიერ საერთაშორისო სამართლის ძირითადი პრინციპების ღია და უხეშ დარღვევებს ადგილნაცვალ პირთა რაოდენობის ზრდა მოჰყვა. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2017 წლის მონაცემებით, მხოლოდ შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად ქვეყნის შიგნით იძულებით ადგილნაცვალ პირთა რაოდენობამ 273 411 შეადგინა.<sup>9</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო იძულებით გადაადგილებულ პირთა უფ-

7 <http://www.internal-displacement.org/database/>

8 Deng F., 2001: The Global Challenge of Internal Displacement—Washington University Journal of Law & Policy Vol. 5,145 [https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law_journal_law_policy)

9 <http://www.mra.gov.ge/geo/static/55>

ლებების უზრუნველყოფის მიზნით შესაბამისი საკანონმდებლო და სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების შემუშავების კუთხით მოწინავე სახელმწიფოთა შორისაა, ქვეყანაში მწვავედ დგას აღნიშნული პრობლემა.

იძულებით ადგილნაცვალი პირების სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის საქმეში საქართველოს სამ ეროვნულ მთავრობას აქვს თავისი წვლილი შეტანილი. სამივე ხელისუფლება დეკლარირებულად გამოხატავდა საერთაშორისო სამართლის ნორმებისა და ძირითადი პრინციპების პატივისცემას. უკანასკნელი ორი საკანონმდებლო ცვლილებებსა თუ ახალი კანონის მიღებას გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებთან თავსებადობის უზრუნველყოფით ხსნიდა.<sup>10,11</sup> თუმცა, ვერცერთმა მათგანმა ვერ შეძლო ვერც იძულებით ადგილნაცვალ პირთათვის გადაადგილების სხვადასხვა ეტაპზე საჭირო სოციალურ-ეკონომიკური თანადგომა და მათი ღირსეული ყოფის უზრუნველყოფა და ვერც სათანადო კანონმდებლობის შემუშავება და სამართლებრივი გარანტიების შექმნა, რაც ადგილნაცვალ პირთადაცვის უზრუნველყოფის უცილობელი წინაპირობაა.

„რამდენადაც „დაცვა“ თავისი არსით სამართლებრივი ცნებაა, იძულებით ადგილნაცვალ პირებთან დაკავშირებით კანონმდებლობის შემუშავება და მიღება არამართო ადგილნაცვალ პირებთან მიმართებაში ეროვნული მთავრობების მიერ უმნიშვნელოვანეს პასუხისმგებლობის გამოხატულებას, არამედ

მისი რეალიზაციის ინსტრუმენტსაც წარმოადგენს.“<sup>12</sup>

იმისათვის, რომ ეროვნულმა მთავრობამ შეასრულოს თავისი უპირველესი ვალდებულება დაიბრუნოს საკუთარი მოქალაქეების დაცვაზე, საჭიროა ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა წრის ზუსტი განსაზღვრა.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპები, მრავალწლიანი მუშაობის შედეგად, მკაფიოდ განსაზღვრავს, თუ ვინ შეიძლება მოიაზრებოდეს ქვეყნის შიგნით იძულებით ადგილნაცვალ პირის განსაზღვრებისას. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, იძულებით გადაადგილებულ პირებად ითვლებიან – „პირები ან პირთა ჯგუფი, რომლებიც გამოძევებულ იქნენ ან იძულებულნი გახდნენ, დაეტოვებინათ თავიანთი სახლი ან მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, რათა გაქცეოდნენ შეიარაღებულ კონფლიქტს, საყოველთაო ძალადობას, ადამიანის უფლებათა ხელყოფასა და სტიქიურ თუ ადამიანის მიერ შექმნილ კატასტროფებს და რომელთაც არ გადაუკვეთავთ საერთაშორისოდ აღიარებული სახელმწიფო საზღვარი“<sup>13</sup>.

როგორც ვხედავთ, განსაზღვრება მოიცავს ორ ძირითად ელემენტს: პირველი, რა შემთხვევებში შეიძლება განხორციელდეს იძულებითი გადაადგილება, და, მეორე, გადაადგილება ხორციელდება სახელმწიფოების საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებს შიგნით.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო საზოგადოების მიერ ასე მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული „იძულებით ადგილნაცვალ პირთა“ განსაზღვრება, სა-

10 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე 201. p.1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/52904?>

11 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“- ინიცირებული ვარიანტი საქართველოს 2014 წლის კანონპროექტზე. p.1-2. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?>

12 Мунн Э., 2005. К Проблема Перемещения Внутри Страны: Параметры Ответственности Национальных Властей. Проект Института Брукингсапо Проблемам Лиц, Перемещенных Внутри страны. ст.17 [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf)

13 Deng F.M. 1998. GuidingPrinciplesonInternalDisplacement, ReportoftheRepresentativeoftheSecretary-General,U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998). p.5. <https://undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2>

ქართველოს სახელმწიფო, რამდენიმე მცდელობის მიუხედავად, 21 წლის განმავლობაში (19 წელი სახელმძღვანელო პრინციპების მიღების დღიდან) ვერ ახერხებს სათანადო და სწორი სტატუსის განსაზღვრას.

1996 წელს მიღებული საქართველოს კანონი „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპების მიღებამდე ორი წლით ადრე ამოქმედდა და რთული იყო მისი ჯერ კიდევ ჩამოყალიბებულ, საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებთან ჰარმონიზაცია. ამავ კანონში 2011 წელს განხორციელებულ ძირეულ ცვლილებებსა და შემდგომ, 2014 წელს მიღებულ ნორმატიულ აქტს აღნიშნული კუთხით გამართლება არ მოეძებნება.

„იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის კანონის 1-ლი მუხლის თანახმად, „*დევნილად ჩაითვლება საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც იძულებული გახდა, დაეტოვებინა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი და გადაადგილებულიყო (საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში) იმ მიზეზით, რომ საფრთხე შეექმნა მას ან მისი ოჯახის წევრების სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან თავისუფლებას უცხო ქვეყნის აგრესიის, შიდა კონფლიქტის ან ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის გამო*“.

1996 წლიდან იკვეთებოდა ტენდენცია, რომ აღნიშნული ნორმატიული აქტი სპეციალიზებულ ხასიათს ატარებდა და მიმართული იყო მხოლოდ 90-იანი წლების დასაწყისში განვითარებული კონფლიქტების შედეგად იძულებით გადაადგილებული მოსახლეობის სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფისკენ.

2011 წელს „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებების შედეგად, აღნიშნულმა სურათმა მკვეთრი გამოხატულება ჰპოვა.

2011 წელს განხორციელებულ რიგ საკანონმდებლო ცვლილებებთან ერთად შეიცვალა კანონის სახელწოდება და „დევნილის“ განსაზღვრებაც. სათაური ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „*კანონი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ*“. ამასთან, დევნილის ცნება განისაზღვრა, როგორც „*საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირად – დევნილად (შემდგომ – დევნილი) ჩაითვლება საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც იძულებული გახდა, დაეტოვებინა თავისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი იმ მიზეზით, რომ საფრთხე შეექმნა მის ან მასთან მცხოვრები ოჯახის წევრის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან თავისუფლებას უცხო ქვეყნის მიერ ტერიტორიის ოკუპაციის, აგრესიისა და ადამიანის მასობრივი უფლებების დარღვევის გამო ან ამ კანონის მე-2 მუხლის მე-11 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში*“.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, გარკვეული პუნქტების დამატების აუცილებლობის მიზეზად სახელდება ის გარემოება, რომ „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონი მიღებულია 1996 წელს, ხოლო გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპები – 1998 წელს. აღნიშნული კომენტარი თან ერთვის კანონის პირველ მუხლში მე-2 პუნქტის დამატებას, რაც იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ დისკრიმინაციის დაუშვებლობას გულისხმობს.<sup>14</sup>

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი წლების განმავლობაში აღნიშ-

14 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე 2011 p.1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/52904>

ნავდა, რომ 1996 წლის კანონი არ შეესაბამებოდა საერთაშორისოდ აღიარებულ მინიმალურ სტანდარტებს. საქართველოს ომბუდსმენის 2013 წლის მოხსენებაში ხაზგასმულია ის გარემოება, რომ 2011 წლის ცვლილებების შედეგად, კანონი მხოლოდ შეიარაღებული ოკუპაციის შედეგად ოკუპირებული ტერიტორიებიდან ადგილნაცვალ პირებზე ვრცელდებოდა. შესაბამისად, ნორმატიული აქტის დაცვის ქვეშ არ მოიაზრებოდნენ ისინი, რომლებიც ოკუპირებულ ტერიტორიებთან ახლომდებარე სოფლებიდან იყვნენ გადაადგილებულნი და ვერ ახერხებდნენ თავიანთ სახლებში დაბრუნებას.<sup>15</sup>

2013 წლის 11 მაისის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები – „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან“ არაკონსტიტუციურად იქნა მიჩნეული.<sup>16</sup>

„საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონში 2011 წლის 23 დეკემბრის ცვლილებების შედეგად, დევნილის ცნებაში გაჩნდა ხარვეზები დევნილთა დაცვის სფეროში, როგორც ეს აღიარებულია საერთაშორისო სამართალსა და პრაქტიკაში<sup>17</sup> – „კანონპროექტის მიღების მიზანია, ამ სფეროში საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა და თავსებადობაში მოყვანა საქართველოში არსებულ დღევანდელ

მდგომარეობასთან და „ქვეყნის შიგნით გადაადგილების შესახებ გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებთან“<sup>18</sup> – ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში კანონპროექტის განმარტებით ბარათში იმედისმომცემი განმარტებების ფონზე, 2014 წელს მიღებულ კანონში მოცემული „დევნილის“ ცნება წარმოადგენს სახელმძღვანელო პრინციპების თვითნებურ ინტერპრეტაციას. ნორმატიული აქტის მე-6 მუხლის თანახმად, დევნილის ცნება განისაზღვრა შემდეგნაირად: „იძულებით გადაადგილებულ პირად – დევნილად ითვლება საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში მოქალაქეობის სტატუსის მქონე არმქონე პირი, რომელიც იძულებული გახდა, დაეტოვებინა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი იმ მიზეზით, რომ უცხო ქვეყნის მიერ ტერიტორიის ოკუპაციის, აგრესიის, შეიარაღებული კონფლიქტის, საყოველთაო ძალადობის ან/და ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის გამო საფრთხე შეექმნა მის ან მისი ოჯახის წევრის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან თავისუფლებას ან/და ზემოაღნიშნული მიზეზის გათვალისწინებით შეუძლებელია მისი მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნება“. სახელმძღვანელო პრინციპებში მოცემული დევნილის ცნების თვითნებური ინტერპრეტირება და იძულებით გადაადგილებულ პირთა წრის შეზღუდვა, ამასთან, ნორმატიული აქტის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებთან თავსებადობაში მოყვანაზე საუბარი წარმოადგენს როგორც აღნიშნულ დოკუმენტზე წლობით მომუშავე მრავალი არასამათავრობო ორგანიზაციის, მსოფლიოს წამყვანი სამართლის ინსტიტუტების მეცნიერების, საერთაშორისო სამართლის სპეციალისტების ნააზრევის და გაერთიანებული

15 Public Defender of Georgia: Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia: 2013. p.10-11. <http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1621.pdf>

16 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/3/534 2013 წლის 11 ივნისი. ქ. ბათუმი. Matsne.gov.ge

17 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“- ინიცირებული ვარიანტი საქართველოს 2014 წლის კანონპროექტზე. p.1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?>

18 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“- ინიცირებული ვარიანტი საქართველოს 2014 წლის კანონპროექტზე. p.1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?>

ერების ორგანიზაციის პოზიციის უგულვებელყოფას, ისე საკუთარი მოსახლეობის უფლებების დაცვის სფეროში ნაკისრი ვალდებულების არაჯეროვნად შესრულებას.

თუ 2011 წლის 23 დეკემბერს კანონში განხორციელებული შესაბამისი ცვლილებების შედეგად დევნილის განსაზღვრება პასუხობდა მის სათაურს, 2014 წლის კანონის სახელწოდება აღარ შეესაბამება მას. საქართველოს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნის მე-12 პუნქტის თანახმად, „მიზანშეწონილად მიიჩნევა, კანონპროექტის დასახელებიდან ამოღებულ იქნეს სიტყვები „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან“, რადგან კანონპროექტის მე-6 მუხლის პირველ პუნქტში მოცემული დევნილის ცნება უფრო ფართოა და ის არ შემოიფარგლება მხოლოდ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებული პირებით“<sup>19</sup>. საექსპერტო დასკვნის მიუხედავად, კანონის სათაური უცვლელია.

2014 წლის კანონი გვერდს უვლის სახელმძღვანელო პრინციპებს და არ ასახავს იძულებით გადაადგილებულ პირთა წრეს სრულად. მასში, ისევე, როგორც წინამორბედ ნორმატიულ აქტებში, არ არის განსაზღვრული „სტიქიური ან ადამიანის მიერ შექმნილი კატასტროფების“ შედეგად გადაადგილებული პირების სამართლებრივი დაცვის გარანტიები. ეს იმ პირობებში, როდესაც ბოლო 30 წლის განმავლობაში სხვადასხვა ხარისხის სტიქიური პროცესების საშიშროების რისკის ქვეშ მოექცა 3 000-მდე დასახლებული პუნქტი დადაახლოებით 400 000 ოჯახი.<sup>20</sup>

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის

გენერალური მდივნის 1992 წლის ანალიტიკურ მოხსენებაში განხილულ იძულებითი გადაადგილების გამომწვევ მიზეზთა ჩამონათვალში სტიქიური უბედურებები და ადამიანის მიერ გამოწვეული კატასტროფებიცაა მოცემული. ამასთან, 2006 წელს ევროპის საბჭომწვევრი სახელმწიფოების მთავრობებს მისცა რეკომენდაცია, იძულებით გადაადგილებისას ეხელმძღვანელოთ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებით; მასზე დაყრდნობით შეემუშავებინათ შიდა კანონმდებლობა. რეკომენდაციაში აღნიშნულია ისიც, რომ პრინციპები ეხება ყველა ადგილნაცვალ პირს, მათ შორის – მათ, ვინც სახლი ან მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი დატოვა ბუნებრივი თუ ადამიანის მიერ გამოწვეული კატასტროფების გამო.<sup>21</sup>

საქართველოს სახალხო დამცველის 2013 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ომბუდსმენის აპარატისა და სხვა ორგანიზაციების რეკომენდაციების მიუხედავად, კანონპროექტი არ მოიცავს ბუნებრივი თუ ადამიანის მიერ გამოწვეული კატასტროფების შედეგად გადაადგილებულ პირებს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებში მოცემულ განსაზღვრებასთან.<sup>22</sup>

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალური მომხსენებლის, ჩალოკაბეიანის 2014 წლის 4 ივლისის მოხსენებაში ვკითხულობთ, რომ „ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს 2014 წლის კანონი, მიუხედავად იმისა, რომ ვრცელდება სა-

19 საქართველოს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე 06.02.2014 პუნქტი 12. <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/8935?>

20 მაჭარაშვილი ი., 2008. იძულებითი მიგრაცია საქართველოში პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები სოციალური და გარემოს დაცვითი ასპექტები. მწვანე ალტერნატივა.

21 COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS . Recommendation Rec (2006)6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. 5 April 2006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM-Content?documentId=09000016806b5aaf>

22 Public Defender of Georgia: Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia: 2013 გვ.12. <http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1621.pdf>

ქართველოს ყველა მოქალაქეზე, არ მოიცავს სტიქიური უბედურებებისა და ტექნოგენური კატასტროფების შედეგად გადაადგილებულ პირებს. ჩალოკაბეიანი ფლობდა ინფორმირებულ იყო იმის თაობაზეც, რომ ქართული მხარე გეგმავდა შესაბამისი კანონმდებლობის მიღებას, რომელიც რეალურად შექმნიდა სტიქიური უბედურებებისა და ტექნოგენური კატასტროფების შედეგად გადაადგილებული პირების სამართლებრივი, ეკონომიკური და სოციალური დაცვის გარანტიებს. ის მოუწოდებდა ქართულ მხარეს, დაგეგმილ კანონს რეალურად უზრუნველყო აღნიშნული მიზეზებით ადგილნაცვალ პირთა სამართლებრივი, ეკონომიკური და სოციალური დაცვა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.<sup>23</sup> 2014 წლის კანოპროექტის განმარტებითი ბარათი, ასევე, გვამცნობს, რომ სახელმწიფო იყენებს დისკრეციის უფლებას და კანონპროექტით არ ითვალისწინებს ბუნებრივი ან/და ადამიანის მიერ შექმნილი კატასტროფების ან ინფრასტრუქტურული პროექტების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის დაცვასთან დაკავშირებულ რეგულაციებს, რაც უნდა გახდეს ცალკე საკანონმდებლო აქტის რეგულაციის საკითხი.<sup>24</sup> ზემოხსენებული მოწოდებისა და შექმნილი მოლოდინის მიუხედავად, აღნიშნული კვლავ პრობლემად რჩება. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სპეციალური მომხსენებელი იძულებით ადგილნაცვალ პირთა უფლებების საკითხებში თავის 2017 წლის მოხსენებაში კვლავ მოუწოდებს საქართველოს მთავრობას, გადახედოს სტიქიური უბედურე-

ბების შედეგად იძულებით ადგილნაცვალ პირებისადმი მიდგომას.<sup>25</sup>

იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საქართველოს ეროვნულ მთავრობებს არ გააჩნიათ პოლიტიკური ნება, სწორად და ადეკვატურად გაიაზრონ იძულებითი გადაადგილება, როგორც მოვლენა.

კატასტროფებისა და ძალადობის შედეგად ადგილნაცვალ პირებს შორის მრავალი განსხვავების არსებობის მიუხედავად, გადაადგილებული პირები მსგავსი გამოწვევებისა და საჭიროებების წინაშე დგანან. აღნიშნული გარემოება ნათლად წარმოჩნდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წარმომადგენლის, ვალტერ კელინის, მიერ 2004 წელს აზიაში მომხდარი ცუნამის შედეგად ადგილნაცვალ პირთა მონახულებისას. სიტუაციაზე დაკვირვებამ გვაჩვენა, რომ ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად ადგილნაცვალ პირები უშუალოდ გადაადგილების ადგილებში განიცდიდნენ უსაფრთხოებისა და დაცვის ნაკლებობას. ჰუმანიტარული დახმარების მიწოდებისას გამოვლინდა დისკრიმინაციის ფაქტები. 2004 წელს უპირატესობა ენიჭებოდა უშუალოდ ცუნამის შედეგად ადგილნაცვალ პირებს, ვიდრე შედარებით ადრე კონფლიქტის შედეგად გადაადგილებულ მოსახლეობას, რაც პოლიტიკური და რელიგიური ფაქტორებით იყო განპირობებული<sup>26</sup>. საერთაშორისო საზოგადოებამ უნდა აღიაროს ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად ადგილნაცვალ პირთა უფლებები და დააფუძნოს ახალი ინსტიტუციონალური მექანიზმები, რათა უზრუნველყოს მათი უფლებების დაცვა. „კატასტროფების

23 Beyani C., 2014. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Follow-up Mission to Georgia, U.N. Doc.A/HRC/26/33/Add.1(2014) Point 13. United Nations Human Rights Council <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx>

24 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე. გვ.3 <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?>

25 Beyani C., Jimenez C., 2017. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on His Mission to Georgia, U.N. Doc. A/HRC/35/27/Add.2(2017) შესავალი, პუნქტი 9. <https://undocs.org/A/HRC/35/27/Add.2>

26 Kalin W., 2005. Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster: A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons Walter Kalin. 27 February to 5 March 2005. გვ.15 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Tsunami.pdf>



საფრთხეების განსაზღვრა არა მხოლოდ კარგი მმართველობის საკითხი, არამედ საფრთხეში მყოფი მოსახლეობის ფუნდამენტური უფლებებაც – ვალტერ კელინი.<sup>27</sup>

ეროვნული მთავრობებისათვის გადაადგილებასთან დაკავშირებულ საკითხებში დახმარების მიზნითერინ მუნის მიერ 2005 წელს შექმნილ დოკუმენტშითავმოყრილია იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაცვის სათანადოდ უზრუნველსაყოფად ეროვნული მთავრობების მიერ განსახორციელებელი უმთავრესი ნაბიჯები. იძულებით გადაადგილებულ პირთა უფლებების დაცვის საკითხებში გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური მდივნის წარმომადგენელი, ვალტერ კელინი, აღნიშნავს, რომ აღნიშნულ დოკუმენტში ჩამოთვლილი სამთავრობო ინიციატივები საერთოა ყველა იმ სახელმწიფოსათვის, რომელსაც იძულებითი გადაადგილებით გამოწვეული პრობლემების გადაჭრა უწევს. ერინ მუნის განცხადებით, აღნიშნულ დოკუმენტში თავმოყრილია „ქვეყნის შიგნით იძულებითი გადაადგილებასთან მიმართებაში ეროვნული მთავრობების პასუხისმგებლობის რეალიზაციის გზაზე გადასადგმელი 12 ნაბიჯი“.<sup>28</sup> მათგან „მთავარი და პირველხარისხოვანია გაფრთხილება“<sup>29</sup>. დოკუმენტის ავტორი ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ეროვნული მთავრობა ვალდებულია, მისი იურისდიქციის ქვეშ მყოფ მოქალაქეებს შეატყობინოს მოსალოდნელი გარემოებები, რომლებმაც შეიძლება გამოიწვიოს მათი გადაადგილება, და მოახდინოსამ გარემოებათა განეიტრალება.

„ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს

2014 წლის კანონპროექტის მე-5 მუხლის – „მოსახლეობის დაცვა იძულებით გადაადგილებისაგან“ – მე-3 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ განისაზღვრებოდა მოსალოდნელი საფრთხეების შესახებ დროული გაფრთხილებისა და სწრაფი რეაგირების მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილიყო მოსალოდნელი საფრთხეების ქვეშ მყოფი მოსახლეობის დაცვა.<sup>30</sup>

ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნაში წამოყენებულ იქნა წინადადება, კანონპროექტიდან ამოღებულიყო აღნიშნული პუნქტი მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ მასში არ იყო მითითებული შესაბამისი ორგანო, რომელიც იზრუნებდა საფრთხის ქვეშ მყოფ მოსახლეობის დაცვაზე. „კანონით სახელმწიფოსათვის ვალდებულების დაკისრება შესაბამისი ორგანოს მითითების გარეშე სადავოს გახდის ამ დებულების აღსრულებას და პრატიკაში წარმოშობს კითხვებს,“<sup>31</sup> რაც, საბოლოო ჯამში, გათვალისწინებულ იქნა. აქვე უნდა აღნიშნოს, რომ „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის“ განხორციელების 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის სტრატეგიაშიც არაფერია ნახსენები ადრეული გაფრთხილების სისტემასთან დაკავშირებით. აღნიშნული სტრატეგიაც მხოლოდ არსებული დევნილების პრობლემების მოგვარებისკენაა მიმართული.

იძულებით ადგილნაცვალ პირთა უფლებების დაცვის პასუხისმგებლობის მხოლოდ ეროვნულ მთავრობებზე დაკისრება არაეფექტიანია. აღნიშნული

27 Ibid, 11.  
28 Мунн Э., 2005.К Проблема Перемещения Внутри Страны: Параметры Ответственности Национальных Властей. Проект Института Брукинга по Проблемам Лиц, Перемещенных Внутри страны ст.4 [https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf)  
29 Ibid,12.

30 „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი 06.11.2013 ინიცირებული ვარიანტი მუხლი 5, მე-3 პუნქტი.<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130562?>  
31 ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნა „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ პირველი მოსმენა გვ.5-6.<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130553?>

რეალურად ვერ უზრუნველყოფს პრობლემის მოგვარებას და სახეზეა ხალხთა მასობრივი მიგრაცია. როგორც გამოცდილებამ აჩვენა, ეროვნული მთავრობები, არაერთი რეკომენდაციისა თუ მოწოდების მიუხედავად, არ იჩენენ სათანადო პოლიტიკურ ნებას, უზრუნველყონ იძულებით გადაადგილებულ პირთა ყველა იმ ჯგუფის დაცვა, რომელიც მოცემულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებში. საქართველოს მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ ხშირ შემთხვევაში ეროვნული მთავრობები მხოლოდ კონკრეტული პრობლემის მოგვარებაზე არიან კონცენტრირებულნი. მათი დამოკიდებულება სუბიექტურ ხედვაზე დაფუძნებული და მოცემული ხელისუფლების პოლიტიკურ ინტერესს ემსახურება.

საკითხისადმი ამგვარი დამოკიდებულება იწვევს მოსახლეობის მასობრივი

გადაადგილების ხელშეწყობას. იძულებითი ადგილნაცვალ პირთა უფლებების დარღვევასთან ერთად, საფრთხე ექმნება საერთაშორისო უსაფრთხოებასა და მშვიდობას. ქვეყნის შიგნით ადგილნაცვალ პირთა რიცხოვნობის სწრაფი ზრდა ახალი საერთაშორისო შეთანხმების, ახალი კონვენციის მიღების აუცილებლობას ქმნის. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპები არ უნდა ატარებდეს სარეკომენდაციო ხასიათს და აღარ უნდა გვევლინებოდეს მხოლოდ ორიენტირად სახელმწიფოებისათვის იძულებითი გადაადგილების წარმოშობის შემთხვევაში. საჭიროა ახალი საერთაშორისო შეთანხმებები რეგიონალურ დონეზე, რომლებშიც სრულად იქნება ასახული გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპებში არსებული მინიმალური სტანდარტები, მიზნები და ამოცანები.

### ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კანონი იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ [Matsne.gov.ge](http://Matsne.gov.ge) (in Georgian)
2. საქართველოს კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“. [Matsne.gov.ge](http://Matsne.gov.ge) (in Georgian)
3. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 13 თებერვლის N240 განკარგულება „იძულებით გადაადგილებულ პირთა დევნილთა – მიმართ 2017-2018 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“. [Matsne.gov.ge](http://Matsne.gov.ge) (In Georgian)
4. Guiding Principles on Internal Displacement <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GPEnglish.pdf> (In English)
5. Cuenod J., 1991. Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees U.N. Doc E/1991/109/Add.1.1 (1991) <http://www.refworld.org/pdfid/49997afe4.pdf> (In English)
6. Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1992/23,(1992) [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E\\_CN.4\\_1992\\_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E_CN.4_1992_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y) (In English)
7. Deng F., 1993. Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1993/35, (1993). (In English)

8. Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, U.N. ESCOR, 53rd Sess., Preliminary List Item 20(a), U.N. Doc. A/53/139E/1998/67 (1998). <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1998/e1998-67.htm> (In English)
9. Deng F., 2001: The Global Challenge of Internal Displacement – Washington University Journal of Law & Policy Vol. 5 The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: The UN and the Protection of Human Rights [https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law_journal_law_policy) (In English)
10. Муни, Э., 2005. К Проблеме Перемещения Внутри Страны: Параметры Ответственности Национальных Властей. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf) (In Russian)
11. Beyani C., 2016. Regulatory Frameworks on Internal Displacement Global, Regional and National Developments. [http://www.globalprotection-cluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/Internal%20Displacement/unhcr-gpc\\_reg\\_framework\\_idp.pdf](http://www.globalprotection-cluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/unhcr-gpc_reg_framework_idp.pdf) (In English)
12. Kalin W., 2005. Protection of Internally Displaced Persons in Situation of Natural Disaster: A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons Walter Kalin. 27 February to 5 March 2005. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Tsunami.pdf> (In English)
13. Brookings Institution-University of Bern 2008. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policemakers. United Nations High Commissioner on Refugees <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf> (In English)
14. Cohen R., Bradley M., 2010. Disasters and Displacement: Gaps in Protection. Journal of International Humanitarian Legal Studies, vol. 1, 2010 [https://www.preventionweb.net/files/20227\\_1116disastersanddisplacementcohen1.pdf](https://www.preventionweb.net/files/20227_1116disastersanddisplacementcohen1.pdf) (In English)

# FACTORS, WHICH IMPEDE LEGAL PROTECTION OF DISPLACED PERSONS IN GEORGIA (ON THE EXAMPLE OF GEORGIAN PRACTICE)

Bakar Matsaberidze

*Ivane Javakhishvili State University, Doctoral student*

KEY WORDS: Refugees, Moving, United Nations

## RESUME

The phenomenon named “internally displaced” is becoming especially striking from the beginning of 90ies of XX century.

The end of the so-called “cold war” and, outbreak of internal ethnic or religious conflicts in almost all parts of the world significantly increased the amount of internally displaced people.

Armed conflicts of Abkhazia and Tskhinvali after the restoration of independence of Georgia at the beginning of 1990ies made sure Georgia belonged to those states where the problems caused by internal displacement are most critically present.

As a rule, grave violation of key principles of international law, norms of humanitarian law and human rights protection are regarded as the main reasons causing internal displacement. Based on the specific nature of the phenomenon, the fact that displaced persons remain within the jurisdiction of the given country created the biggest difficulty when overcoming the global problem.

Despite many years of work of the international community, internal displacement has been reported as one of the most increasing global crises and challenges after the World War II. The present article analyses the most significant factor preventing legislative protection of internally displaced persons using the example of Georgia. Besides, it offers specific recommendations which will support overcoming of global problems.

**NOTES:**

1. Deng F., 1993. Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1993/35 (1993). Point 2. <http://www.refworld.org/pdfid/45377b620.pdf> (In English)
2. Deng F., 1993. Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1993/35 (1993). Point 2. <http://www.refworld.org/pdfid/45377b620.pdf> (In English)
3. Ghali B., 1992. Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1992/23, (1992). Point 9.[http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E\\_CN.4\\_1992\\_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E_CN.4_1992_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y) (In English)
4. Annan K., 1999. Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Cultures in Armed Conflict, U.N. Doc. S/1999/957 (1999).Page 10 <http://undocs.org/S/1999/957> (In English)
5. Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth session, UNGA, Resolution A/60/L1 September 2005, para.132.<http://undocs.org/A/60/L.1> (In English)
6. Deng F., 1998. Guiding Principles on Internal Displacement, Report of the Representative of the Secretary-General, U.N. Doc E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998). Page 6. <https://undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2> (In English)
7. <http://www.internal-displacement.org/database/> (April 13, 2018). (In English)
8. Deng F., 2001: The Global Challenge of Internal Displacement – Washington University Journal of Law & Policy Vol. 5,145 [https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law_journal_law_policy) (In English)
9. <http://www.mra.gov.ge/geo/static/55>(April 13, 2018) (In Georgian)
10. Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia”, 2011 p.1.<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/52904?> (In Georgian)
11. Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia”, initiated version for the draft law of Georgia of 2014. pp. 1-2 . <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?> (In Georgian)
12. Muni E., 2005. About the Problem of Movement Inside the Country: Parameters of Responsibility of National Authorities. The Brookings Institute Project on the Internally Displaced Persons. p. 17 [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf) (In Russian)
13. Deng F., 1998. Guiding Principles on Internal Displacement. Report of the Representative of the Secretary-General, U.N. Doc. E/ CN.4/1998/53/Add.2 (1998). p.5 <https://undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2> (In English)
14. Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia” for the Draft Law of Georgia. 2011. p. 1. <https://info.parliament.ge/file/1/Bill-ReviewContent/52904?> (In Georgian)
15. Public Defender of Georgia: Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia:

2013. გვ.10-11. <http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1621.pdf> (In English)
16. Decision of the first collegiums of the constitutional court of Georgia № 1/ 3/534; June 11 წლის, 2013. Batumi. Matsne.gov.ge (In Georgian)
  17. Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia” – initiated version for the draft law of Georgia of 2014. p. 1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?> (In Georgian)
  18. Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia”, 2011. p. 1 Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia” – initiated version for the draft law of Georgia of 2014. p. 1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?> (In Georgian)
  19. Office of the Parliament of Georgia. LegalDepartment. Conclusion of the legal department of the parliament of Georgia on the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia” of 06.02.2014. Point 12. p. 1. <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/8935?> (In Georgian)
  20. Macharashvili I., 2008. Foreceful Migration in Georgia. Problems and Ways of Solving them. Social and Environmental Aspects. Green Alternative. (In Georgian)
  21. COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS Recommendation Rec (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons 5 April 2006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5aaf> (In English)
  22. Public Defender of Georgia: Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia: 2013 გვ.12. <http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1621.pdf> (In English)
  23. Beyani C., 2014. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Follow-up Mission to Georgia, U.N. Doc. A/HRC/26/33/Add.1(2014) პუნქტი 13. United Nations Human Rights Council <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx> (In English)
  24. Explanatory note for the draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia” – initiated version for the draft law of Georgia of 2014. p. 3. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130563?> (In Georgian)
  25. Beyani C., Jimenez C., 2017. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons on his Mission to Georgia, U. N. Doc. A/HRC/35/27/Add.2(2017) პუნქტი 9. <https://undocs.org/A/HRC/35/27/Add.2> (In English)
  26. Kalin W., 2005. Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster: A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons Walter Kalin. 27 February to 5 March 2005. Page15Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Tsunami.pdf> (In English)
  27. Ibid.
  28. Muni E., 2005. About the Problem of Movement Inside the Country: Parameters of Responsibility of National Authorities. The Brookings institute Project on the Internally Displaced Persons. p.4 <https://www.>

- brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/04\_national\_responsibility\_framework\_Rus.pdf (In Russian)
29. Ibid.
30. Draft law of Georgia on Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia”. 06.11.2013. Initiated version. Article 5. Point 3. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130562?https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130562?> (In Georgian)
31. Conclusion of the Committee of Human Rights Protection and Civil Integration, “First Hearing about the Internally Displaced Persons – Refugees from Occupied Territories of Georgia. p. 5-6. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/130553?> (In Georgian)

#### BIBLIOGRAPHY:

1. Law of Georgia on Internally Displaced Persons - Refugees. Matsne.gov.ge (In Georgian)
2. Law of Georgia on Internally Displaced Persons - Refugees from Occupied Territories of Georgia. Matsne.gov.ge (In Georgian)
3. Order N 240 of Government of Georgia of February 12, 2017 “On the Approval of the Action Plan of Implementing the State Strategy in 2017-2018 in respect with Internally Displaced Persons-Refugees”. Matsne.gov.ge (In Georgian)
4. Guiding Principles on Internal Displacement <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GPEnglish.pdf> (In English)
5. Cuenod J., 1991. Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees U.N. Doc E/1991/109/Add1.1 (1991) <http://www.refworld.org/pdfid/49997afe4.pdf> (In English)
6. Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1992/23,(1992) [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E\\_CN.4\\_1992\\_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/188685/E_CN.4_1992_23-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y) (In English)
7. Deng F., 1993. Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons, U.N. Doc.E/CN.4/1993/35, (1993). (In English)
8. Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, U.N. ESCOR, 53rd Sess., Preliminary List Item 20(a), U.N. Doc. A/53/139E/1998/67 (1998). <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1998/e1998-67.htm> (In English)
9. Deng F., 2001: The Global Challenge of Internal Displacement – Washington University Journal of Law & Policy Vol. 5 The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: The UN and the Protection of Human Rights [https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law\\_journal\\_law\\_policy](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1556&context=law_journal_law_policy) (In English)
10. Muni E., 2005. About the Problem of Movement Inside the Country: Parameters of Responsibility of National Authorities. The Brookings institute Project on the Internally Displaced Persons. p.4 [https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf) (In Russian)
11. Beyani C., 2016. Regulatory Frameworks on Internal Displacement Global, Regional and National Developments. [http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/Internal%20Displacement/unhcr-gpc\\_reg\\_framework\\_idp.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/unhcr-gpc_reg_framework_idp.pdf) (In English)

12. Kalin W., 2005. Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster: A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons Walter Kalin. 27 February to 5 March 2005. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Tsunami.pdf> (In English)
13. Brookings Institution-University of Bern, 2008. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Police makers. United Nations High Commissioner on Refugees <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf> (In English)
14. Cohen R., Bradley M., 2010. Disasters and Displacement: Gaps in Protection. Journal of International Humanitarian Legal Studies, vol. 1, 2010. [https://www.preventionweb.net/files/20227\\_1116disastersand-displacementcohen1.pdf](https://www.preventionweb.net/files/20227_1116disastersand-displacementcohen1.pdf) (In English)