

## საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი

### შინაარსი

პრობლემის აღწერა

ცენტრალური  
ხელისუფლების ახალი  
მიდგომები

რა სიახლე მოაქვს ახალ  
კანონს

რა რისკები შეიძლება  
მოჰყვეს ახალ  
ინიციატივას?

ახალი შესაძლებლობები

რეკომენდაციები

საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი  
მზადდება **მშვიდობის,  
დემოკრატიის და  
განვითარების კავკასიური  
ინსტიტუტის** ახალი  
ინიციატივის ფარგლებში,  
რომლის მიზანია მიმდინარე  
პოლიტიკური მოვლენების  
ექსპერტული შეფასების და  
ანალიზის ეფექტური  
მექანიზმების შექმნა. პროექტი  
ხორციელდება ღია  
საზოგადოების ინსტიტუტის  
(ბუდაპეშტი) მხარდაჭერით.

წინამდებარე ნარკვევი

მოამზადა **დავით**

**დარჩიშვილმა**. საკითხის  
განხილვაში მონაწილეობდნენ:

**არჩილ აბაშიძე**

**დავით აფრასიძე**

**ლევან თარხნიშვილი**

**დავით ლოსაბერიძე**

**ნანი მაჭარაშვილი**

**გია ნოღია**

**ლევან რამიშვილი**

**მალხაზ სალდაძე**

## რას მოგვითმის პრეზიდენტის ახალი ინიციატივა სამხრეთ ოსეთში

### პრობლემის აღწერა

თბილისიდან დაახლოებით 100 კილომეტრის დაშორებით, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე კონფლიქტის ზონის არსებობა საქართველოს სახელმწიფო აღმშენებლობის ერთი უმთავრესი გამოწვევაა. ხელისუფლებისა და საზოგადოების წინაშე ორი ამოცანა დგას: კონფლიქტი უნდა დარეგულირდეს და იგი უნდა დარეგულირდეს მშვიდობიანად. ამავე დროს, თვალსაწიერ მომავალში არც საქართველოს ხელისუფლება და არც მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა არ შეეგუება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფას.

მოლაპარაკების აქამდე არსებული ფორმატი ქართული მხარისათვის ორი გარემოების გამო არის მიუღებელი: 1. საკოორდინაციო კომიტეტში, ისევე როგორც სამშვიდობო ოპერაციის ფორმატით, რომელიც 1992 წლის ივნისში ქართულ-რუსული შეთანხმებით განისაზღვრა, საქართველო უმცირესობაშია. მოლაპარაკებებისას ქართულ პოზიციას უპირისპირდება სამი მხარის – რუსეთის, ჩრდილოეთ და სამხრეთ ოსური მხარეების კოალიცია. იგივე თანაფარდობაა სამშვიდობო ძალების კონტინგენტშიც. 2. კონფლიქტის მეორე მხარე, რომელიც ზემოთ ნახსენები კოალიციის დანარჩენი წევრების ფაქტობრივი მხარდაჭერით სარგებლობს, უარს აცხადებს კონფლიქტის დარეგულირებაზე ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ფარგლებში. ეუთო უფრო მოლაპარაკებების ხელშემწყობია, ვიდრე მონაწილე; ამასთანავე, რუსეთი განუწყვეტელი ზღუდავდა და ზღუდავს მის როლს. რუსეთს, “საუკეთესო” შემთხვევაში პროცესების მართვის მონოპოლიზაცია სურს, უარესში კი – საქართველოს გამთლიანებისა და სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის პროცესის არდაშვება.

### ცენტრალური ხელისუფლების ახალი მიდგომები

აღნიშნულ მდგომარეობაში ქართული ხელისუფლების პრიორიტეტი ჩიხური სიტუაციიდან გამოსვლის მცდელობაა. 2004 წლის გაზაფხულ-ზაფხულში ქართულ მხარეს იმედი ჰქონდა, რომ მასობრივი ჰუმანიტარული აქციებით მხარეებს შორის ყინულს გააღებოდა. პარალელურად, მან კონფლიქტის ზონაში მოქმედი კონტრაბანდის არხები გადაკეტა. თუმცა, ეს ორი ტაქტიკა უნდობლობით გაჯერებულ გარემოში ურთიერთგამომრიცხველი აღმოჩნდა.

2006 წლის შემოდგომაზე ცხინვალის დე ფაქტო საპრეზიდენტო არჩევნებს დაუპირისპირდა ალტერნატიული არჩევნები ყოფილი ავტონომიური ოლქის

მშვიდობის,  
დემოკრატიისა და  
განვითარების  
კავკასიური  
ინსტიტუტი

საჯარო პოლიტიკის  
ნარკვევი  
#2, 19 აპრილი,  
2007

ქართული მხარის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე. კონფლიქტის ზონაში გაჩნდა ახალი ფენომენი – დიმიტრი სანაკოვეს მთავრობა, რომელიც სამხრეთ ოსეთის თვითგამორკვევას საქართველოს სახელმწიფოს ფარგლებში ითხოვს.

ოფიციალურ თბილისს სურს სანაკოვეთან თანამშრომლობა, მაგრამ მისი პოზიციიდან სანაკოვეს ჯგუფი მხოლოდ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოძრაობაა, რომელსაც ბოლო დრომდე რაიმე პოლიტიკური სტატუსი არ ჰქონდა. გასაგები მიზეზების გამო, თბილისი სანაკოვეს პრეზიდენტად ვერ აღიარებს; გარდა ამისა, სანაკოვეს ჯერ შესასრულებელი აქვს კონფლიქტის ზონაში მცხოვრები ოსი და ქართველი ეროვნების მოქალაქეთა კრიტიკული მასის მომხრობის ამოცანა. მაგრამ არც მისი ბედის ანაბარა მიტოვება იქნებოდა სწორი არჩევანი თბილისის მხრიდან. სანაკოვეთან სათანამშრომლოდ თბილისს სჭირდება, ამ უკანასკნელს ლეგიტიმაციის რაღაც ფორმა მიანიჭოს. სწორედ ამ კონტექსტში უნდა განვიხილოთ კანონი “ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ”, რომელიც პარლამენტმა 2007 წლის 5 აპრილს პრეზიდენტის ინიციატივით პირველი მოსმენით მიიღო. ამ კანონით გამოხატულია ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის მთელს ტერიტორიაზე ცენტრალურ ხელისუფლებას დაქვემდებარებული დროებითი ადმინისტრაციული ერთეულის ფორმირების ნება.

### რა სიახლე მოაქვს ახალ კანონს

1. ხდება კონფლიქტის ზონის საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ძალებისადმი აპელირება კონფლიქტის დარეგულირებასა და ყოფილი ოლქის სამომავლო სტატუსზე ზრუნვაში მონაწილეობის მისაღებად;
2. გაცხადებულია ნება, რომ საქართველოს პრეზიდენტის მხრიდან სახელმწიფო მმართველობა დროებით დელეგირებული იქნება ადგილობრივი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური წრეების წარმომადგენლებზე, რომელთაგან დაკომპლექტდება “დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის” ადმინისტრაცია;
3. გარდა დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისა და კონფლიქტის მოსაგვარებლად საჭირო მოლაპარაკებებში მონაწილეობისა, დროებით ადმინისტრაციას ევალება საერთაშორისო და ჰუმანიტარული პროექტების კოორდინაცია;
4. ხდება სამხრეთ ოსეთის ავტონომიის აღდგენის იდეის ლეგიტიმაცია და იქმნება ნიადაგი ამ ავტონომიის სახელწოდებაზე რაციონალური, ორმხრივად მისაღები კომპრომისის მისაღწევად.

მოკლედ, კანონი ლეგიტიმურ საფუძველს უქმნის ცენტრალურ ხელისუფლებას, ითანამშრომლოს ქართულ-ოსური პოლიტიკური თანაცხოვრების მომხრე ძალასთან და ხელი შეუწყოს კონფლიქტის დარეგულირებაში ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართვას. თუ ეს მიზანი შესრულდა, რეგიონში შეიძლება ჩამოყალიბდეს ინტერესთა გავლენიანი ინტეგრირებული ქართულ-ოსური ჯგუფები, რაც კონფლიქტს ეთნიკურ შეფერილობას ჩამოაცილებს ან შეასუსტებს მაინც. ეს თავის მხრივ დაეხმარება შეიქმნას კონფლიქტის ამოწურვის საზოგადოებრივ-პოლიტიკური და ეკონომიკური წინაპირობები. დაბოლოს, როგორც თავად დიმიტრი სანაკოვეს ფენომენი, ისე პრეზიდენტის ახალი ინიციატივა მიზნად ისახავს აჩვენოს, რომ კონფლიქტის ზონა არაა კრისტალიზებული ორ დაპირისპირებულ ეთნიკურ ბანაკად, რომ სურათი ბევრად უფრო რთულია და შესაბამის მიდგომებს საჭიროებს საერთაშორისო თანამეგობრობის მხრიდან.

## რა რისკები შეიძლება მოჰყვეს ახალ ინიციატივას?

1. რამდენადაც ეს კანონი მიზნად ისახავს კონფლიქტის ზონაში არსებული დინამიკის შეცვლას საქართველოს სასარგებლოდ, მისი იმპლემენტაციის პროცესს შეიძლება შეეწინააღმდეგოს კონფლიქტის მეორე მხარე – ცხინვალი – და ვითარებაზე მონოპოლიური გავლენის მოსურნე რუსეთი: ამან კი შეიძლება დაძაბულობის შემდგომი ესკალაცია გამოიწვიოს.
2. თავდაპირველად სანაკოვეის ჯგუფის რეალური სამოქმედო ასპარეზი შესაძლოა კონფლიქტის ზონის ქართული კონტროლის ქვეშ მყოფ ნაწილში აშენებული რამდენიმე ადმინისტრაციული შენობა იყოს. დროებითი ადმინისტრაციის ბიუჯეტიც, ძირითადად, ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხებით შემოიფარგლება, რაც დაეხმარება ოპონენტებს იმის მტკიცებაში, რომ სანაკოვეის ლეგიტიმაცია თბილისის პროექტია და არა კონფლიქტის ზონის მაცხოვრებელთა საგრძნობი ნაწილის ინიციატივა.
3. მთლიანად იმასაც ვერ გამოვრიცხავთ, რომ რაღაც ეტაპზე სანაკოვეის ჯგუფმაც პოზიცია შეიცვალოს და თბილისის ოპონენტად იქცეს.
4. ხელისუფლების ინიციატივას შეიძლება მკვეთრად დაუპირისპირდნენ ქართველი რადიკალი ნაციონალისტები, ვისთვისაც მიუღებელია თუნდაც ტერმინ “სამხრეთ ოსეთის” ლეგიტიმაცია.
5. დასავლეთიდან არ ჩანს ენთუზიაზმი როგორც ახალი კანონის, ისე სანაკოვეის ფენომენის მიმართ. საერთაშორისო სამთავრობო თუ არასამთავრობო წრეები, რომელნიც შეხებაში არიან ქართულ-ოსური კონფლიქტის საკითხთან, შესაძლოა ორი მოსაზრებით აღმოჩნდნენ კრიტიკულნი: ა) ამ ინიციატივაში მხოლოდ თბილისის მხრიდან მარიონეტული ჯგუფის ხელოვნური შექმნა დაინახონ; ბ) მოერიდონ რუსული მხარის ნეგატიურ რეაქციას, რაც უცხოელთა მოწყვეტა მათ თანამშრომლობას სანაკოვეთან.

## ახალი შესაძლებლობები

1. ახალი რეალობების შექმნა: კონფლიქტის ზონაში ალტერნატიული ადგილობრივი ხელისუფლების გაჩენა და მისი გარკვეული დონის ლეგიტიმაცია სტიმულს აძლევს საზოგადოებრივ დისკუსიას არა მხოლოდ კონფლიქტის მხარეებს შორის, არამედ – რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია – ქართული და ოსური საზოგადოებების შიგნითაც. ეს კი, თავის მხრივ, კონფლიქტიდან გამოსვლის ახალი გზების ძიებას შეიძლება დაეხმაროს.
2. კონფლიქტის ესკალაციის მუდმივმა მცდელობებმა ბოლო სამი წლის მანძილზე რეგულარული ხასიათი შეიძინა. ამ ფონზე, თუ დიმიტრი სანაკოვეის ადმინისტრაციას დაქვემდებარებულ სამართალდამცავ სტრუქტურებში ეროვნებით ოსებიც იმსახურებენ, კოკოითს დაქვემდებარებულ-გასამხედროებული რაზმები შეიძლება მოერიდონ მათზე შეიარაღებულ შეტევებს – რამაც შეიძლება შეამციროს ძალადობის ხარისხი კონფლიქტის ზონაში.
3. სანაკოვეის ადმინისტრაციის ეფექტური მოქმედებისა და ოფიციალური თბილისის მასთან წარმატებული თანამშრომლობის შემთხვევაში ორივე ეროვნების ადგილობრივი მოსახლეობის მზარდი ნაწილი დაინახავს ქართულ-ოსური თანამშრომლობის სიკეთეს და მეტი ნდობით მოეკიდება კონფლიქტის მშვიდობიანი გადაწყვეტის პერსპექტივებს.

რას მოგვითხანს  
პრეზიდენტის  
ახალი  
ინიციატივა  
სამხრეთ ოსეთში  
რისკები,  
შესაძლებლობები,  
რეკომენდაციები

[www.cipdd.org](http://www.cipdd.org)

მშვიდობის,  
დემოკრატიის და  
განვითარების  
კავკასიური ინსტიტუტი

მერაბ ალექსიძის ქუჩა #1,  
თბილისი 0193,  
საქართველო

სააბონენტო ყუთი 101,  
თბილისი 0108,  
საქართველო

ტელ: (995 32) 33 40 81  
ფაქსი: (995 32) 33 41 63  
[info@cipdd.org](mailto:info@cipdd.org)

## რეკომენდაციები

1. მისასალმებელია, რომ ქართული პოლიტიკური სპექტრის უდიდესმა ნაწილმა კონსენსუსს მიაღწია ამ ახალი ინიციატივის გარშემო. მისმა მომხრეებმა თანმიმდევრულად უნდა იმუშაონ იმ მიმართულებით, რომ განეიტრალებული იქნეს შესაძლო ულტრანაციონალისტური თავდასხმები ჯერჯერობით მარგინალური ჯგუფების მხრიდან ქართული საზოგადოების შიგნით.
2. ახალი ინიციატივის წარმატება საბოლოო ჯამში დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად გაამჯობესებს იგი ადამიანთა უსაფრთხოებას და ცხოვრების დონეს კონფლიქტის ზონის შესაბამის ნაწილში. თუმცა, უსაფრთხოების საჭიროებებიდან გამომდინარე, ეს ტერიტორიები მთლიანად გახსნილი ვერ იქნება; საჭიროა იმ საერთაშორისო თუ ქართული ორგანიზაციებისათვის მუშაობის სტაბილური და წინასწარმეტყველებადი გარემოს ფორმირება, რომელნიც ნდობის მშენებლობის კონკრეტულ და ქმედით პროექტებს განახორციელებენ. საამისოდ შესასწავლია და დასაწერგი მშვიდობის მშენებლობის პროცესში სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკები. ეს აამაღლებს როგორც ადგილობრივი ოსური მოსახლეობის ნდობას, ისე საშუალებას მისცემს ეუთო-ს თუ ევროკავშირის ეგიდით მოქმედ ინსტიტუტებს, ჩაერთონ სამშვიდობო ინიციატივებში ახალი რეალობების გათვალისწინებით. ამით უფრო მოქნილი და ეფექტური გახდება საერთაშორისო თანამეგობრობის მიდგომებიც კონფლიქტის გადაწყვეტის მიმართ.
3. საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისა და დროებითი ადმინისტრაციის დამოკიდებულება ცხინვალის სეპარატისტული მთავრობის კონტროლის ქვეშ მცხოვრები ოსი ეროვნების რიგითი მოქალაქეებისადმი მაქსიმალურად კეთილგანწყობილი და ტოლერანტული უნდა იყოს. უნდა მოხდეს ამ ადამიანთა ლეგიტიმური სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესების მაქსიმალური ადაპტირება საქართველოს ეკონომიკური სივრცის დაცულობის ინტერესთან.
4. უფრო ინტენსიურად უნდა გაგრძელდეს კონფლიქტის შედეგად დაზარალებულ მოქალაქეთა ქონების რესტიტუციის პოლიტიკა.



მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი (CIPDD) დამოუკიდებელი, საჯარო პოლიტიკის საკითხებზე მომუშავე კვლევითი ცენტრია. ინსტიტუტი დაფუძნდა თბილისში 1992 წელს. CIPDD ასრულებს კვლევით სამუშაოებს, აზიარებს და გამოსცემს სხვადასხვა პუბლიკაციას, აწვობს კონფერენციებს და სამუშაო შეხვედრებს - მრგვალ მაგიდებს. ინსტიტუტის კომპეტენცია განსაკუთრებით მაღალია ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობის პრობლემები და სამოქალაქო ინტეგრაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობები და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმები. ინსტიტუტის საქმიანობა ხელს უწყობს ქვეყანაში დემოკრატიული გარდაქმნებს, დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობას, მდგრადი მშვიდობისა და უსაფრთხოების საფუძვლების შექმნას.