

Страсбург, 17 марта 2009 года
Заключение № 516 / 2009
CDL-AD (2009)015

Европейская комиссия за демократию посредством права
(Венецианская комиссия)

МНЕНИЕ
О ЗАКОНЕ ОБ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ
ГРУЗИИ

Принято Венецианской комиссией
в ходе 78-го Пленарного Заседания
(Венеция, 13-14 марта 2009 года)

На основе замечаний

Г-н Богдана Ауреску (Заместитель участника, Румыния)
Г-н Джеймс ГАМИЛЬТОН (Заместитель участника, Ирландия)
Г-жа Анжелика Нусбергер (Заместитель участника, Германия)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В письме от 14 января 2009 года, Комитет по Выполнению Обязанностей и Обязательств Парламентской Ассамблеи проинформировал Комиссию о своем решении, принятом 17 декабря 2008 года, о принятии закона об оккупированных территориях Грузии (CDL (2009) 004).
2. Г-жа А. Нусбергер, г-н В. Ауреску и Дж. Гамильтон были назначены докладчиками.
3. В ходе визита делегации Венецианской Комиссии в Грузию, г-н Гамильтон запросил информацию об осуществлении закона, принятого 23 октября 2008 года и в настоящее время вступившего в силу. Грузинский парламент предоставил информацию в ответ на некоторые вопросы, в частности, выдержка из Уголовного кодекса Грузии (статья 322 / 1 и 344), выписка из Закона об Общем Образовании Грузии (ст. 63 / 1), экстракт Закона о Высшем Образовании Грузии (ст. 89 / 1), а также "Информацию об уголовных обвинениях в отношении иностранцев, нарушивших закон "об оккупированных территориях" (CDL (2009) 044).
4. Настоящее заключение было составлено на основе комментариев докладчиков (CDL (2009) 045, 046 и 047) и принято Комиссией в ходе 78-го пленарного заседания (Венеция, 13-14 марта 2009 года).

II. Общие замечания

5. "Закон об оккупированных территориях Грузии", основывается на исходном условии того, что два отделившиеся региона Республики Грузия, Абхазия и Южная Осетия являются частью Республики Грузия, но в настоящее время являются незаконно оккупированными Российской Федерацией. Такое понимание четко выражено и в ссылке на суверенитет и целостность Грузии, в преамбуле к закону и квалификации присутствия военных сил, как "незаконную военную оккупацию территории суверенной страны". В качестве цели данного закона Статья 1 подразумевает "определение статуса территорий, оккупированных в результате военной агрессии со стороны Российской Федерации; Статья 2 определяет "оккупированные территории и территориальные воды".
6. Это предположение является диаметрально противоположным точке зрения Российской Федерации, утверждающей, что и Абхазия и Южная Осетия провозгласили свою независимость и были признаны независимыми государствами Россией. По данным российской интерпретации, Абхазия и Южная Осетия являются независимыми государствами, а не оккупированными территориями. Следовательно, Грузия не в праве принимать какие-либо законы на данных территориях.
7. Вопрос о правовом статусе Южной Осетии (Грузия) и Абхазии (Грузия) не является предметом настоящего рассмотрения; преамбула, а также Статьи 1 и 2 не будут содержать комментарии по данному поводу.
8. Отправной точкой комментариев на тему "Закон об оккупированных территориях" являются две резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Резолюция 1633 (2008) на тему "Последствия войны между Грузией и Россией", и Резолюцию 1647 (2009) на тему "Осуществление резолюции 1633 (2008) о последствиях войны между Грузией и Россией", где говорится: "Ассамблея осуждает признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии и считает, что это нарушение международного права и основополагающих принципов Устава Совета Европы. Ассамблея подтверждает свою приверженность территориальной целостности и суверенитета Грузии и вновь

подтверждает свой призыв к России отозвать свое признание независимости Южной Осетии и Абхазии и в полной мере уважать суверенитет и территориальную целостность Грузии, а также нерушимости ее границ."

III. Соответствующие акты международного права

9. Гагская конвенция "о Законах и Обычаях Сухопутной войны от 18 октября 1907 года", была ратифицирована Россией (18.10.1907, вступила в силу с 27 ноября 1909 года), а не Грузией. Однако, большинство норм, содержащихся в Конвенции, могут рассматриваться как отражение естественного международного права. Они интегрированы и проходят дальнейшее развитие в Женевской конвенции (IV) о защите гражданского населения во время войны, ратифицированной Российской Федерацией 10.5.1954 и 14.9.1993 Грузией.

10. Согласно Гагской конвенции "территория считается оккупированной, если она действительно находится во власти неприятельской армии" (статья 42 пункт 1). Кроме того, в ней оговаривается, что "оккупация распространяется только на территории, где эта власть установлена и может быть осуществлена" (статья 42 пункт. 2). Другим основным положением является Статья 43, так как она регулирует взаимодействие между применяемыми мерами со стороны оккупационных властей и законами, принимаемыми де-юре правительством: "Полномочия законной власти, фактически перешедшей в руки оккупанта, в последствии должны подразумевать принятие всех возможных мер, для восстановления и обеспечения, насколько это представится возможным, общественного порядка и безопасности, осуществление и защиту существующих в стране законов". Статьи 47 и послед. Женевская конвенция, напрямую применима к режиму на оккупированных территориях.

11. Кроме того, Резолюция 1866 (2009), принятая Советом Безопасности в ходе 6082 заседания 13 февраля 2009 года и Резолюция 1839 (2008), принятая Советом Безопасности в ходе 5992 заседании 9 октября 2008 года, а также все предыдущие резолюции, касающиеся той же темы, являются обязательными как для Российской Федерации, так и Грузии, на основании статьи 25 Устава ООН. В соответствии с пунктом № 4 Резолюции 1866 (2009) Совет Безопасности, призывает к "Содействию и воздержанию от размещения каких-либо препятствий для оказания гуманитарной помощи лицам, пострадавшим в региональном конфликте, включая беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также призывает к содействию их добровольного, безопасного, достойного и беспрепятственного возвращения". Пункт 3 предусматривает необходимость "обеспечения, без каких-либо различий свободы передвижения ...".

12. Все соответствующие международные правила должны быть приняты во внимание при рассмотрении "Закона об оккупированных территориях Грузии".

13. Кроме того, стоит упомянуть о том, что ссылка на "Закон об оккупированных территориях Грузии", содержится в докладе Генерального секретаря о положении в Абхазии, Грузия, в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 1839 (2008). В нем соответствующую часть текста гласит: "23 октября, Парламент Грузии принял закон, объявив Абхазию и Южную Осетию оккупированными территориями", а Российскую Федерацию "военным оккупантом". Законом, подписанным 31 октября, Президент Грузии, объявляет недействительными все законодательные и административные акты, издаваемые органами де-факто властей в Абхазии и Южной Осетии. Он также ограничивает доступ к этим территориям и запрещает любую экономическую и финансовую деятельность, не соответствующую законодательству Грузии. Эти

ограничительные положения вызвали резонанс среди международного сообщества в отношении гуманитарного доступа для пострадавших от конфликта".

IV. Замечания по конкретным положениям "Закона об оккупированных территориях"

A. Оккупированные территории и Территориальные воды

14. Термины, используемые в Статье 2, по крайней мере, в тексте на английском языке, являются неточными. Следует отметить, что в связи с определением морских границ, включенных в сферу влияния закона, вопрос о морских границах между Грузией и Российской Федерацией по-прежнему будет решаться.

B. Ограничение Свободной Миграции на Оккупированных Территориях

15. Статья 4 ограничивает доступ в Абхазию (Грузия) и в Южную Осетию (Грузия) для иностранцев и лиц без гражданства. Различают три группы лиц, в отношении которых применяется этот закон: (1) граждане третьих стран, в особенности сотрудники международных организаций и неправительственных организаций (2) российские граждане, будь то военнослужащие или гражданские лица, и (3) граждане, проживающие как в Абхазии (Грузия), так и в Южной Осетии (Грузия) и получившие российское гражданство. Согласно законодательству Грузии, лица, приобретшие гражданство другого государства теряют грузинское (ст. 32 Закона о гражданстве). Согласно статье 33, решением Президента с февраля 2009 года назначается специальная процедура, по лишению гражданства. Согласно информации, предоставленной грузинскими властями, Венецианская комиссия считает, что эти процедурные требования не были выполнены в отношении людей, проживающих в Абхазии (Грузия) и в Южной Осетии (Грузия). Тем не менее, их правовой статус, похоже, еще стабилизировался.

16. Все иностранцы и лица без гражданства могут въезжать на данную территорию только с грузинской стороны и подвергаются наказанию за нарушения. В исключительных случаях может быть выдано специальное разрешение для въезда на соответствующие территории.

17. Данное положение вызывает некоторые проблемы. Оно должно соответствовать Статье 322 / 1 и 344 Уголовного кодекса Грузии. Формулировка обвинительного заключения уголовного очень пространна. У чрезвычайных ситуаций нет исключений. Въезд в страну воспрещен, независимо от намерений въезжающего лица; это распространяется и на лиц, оказывающих необходимую гуманитарную помощь. В этой связи, данное положение может противоречить грузинским международным обязательствам. Согласно информации, предоставленной грузинскими властями, Комиссия понимает, что существуют исключения уголовной ответственности для лиц, ищущих убежища, и жертв нелегальной торговли (людьми, наркотиками, оружием). Комиссия подчеркивает обязательство Грузии соблюдать Конвенцию о беженцах 1951 года, которая запрещает договаривающимся государствам налагать "санкции, по причине незаконного въезда или пребывания, в отношении беженцев, въезжающих прямо из территории, где их жизнь или свобода находилась под угрозой; в соответствии со Статьей 1, при въезде или нахождении на их территории без разрешения, им необходимо без промедления предстать перед властями и объяснить причину своего незаконного въезда или нахождения на данной территории". Это не есть невозможный сценарий вопроса о допуске тех, кто просит политического убежища с соседних стран, въезжающих на территорию Грузии с другой стороны.

18. В этой связи, следующие аспекты должны быть приняты во внимание:

- Ввиду того, что Россия считается "оккупационной властью", она обязана, согласно международному праву, предоставлять помощь и убежище (статьи 55, 56, 59 IV Женевской конвенции) и она не должна быть ущемлена в выполнении этой обязанности.
- Если закон применялся к лицам, живущим в Южной Осетии (Грузия) и Абхазии (Грузия), это может ухудшить их ситуацию в плане гуманитарной поддержки и вызвать ненужные затруднения.
- Если закон применяется в отношении сотрудников международных организаций, необходима уверенность в том, что процесс оказания гуманитарной помощи не усложняется. В противном случае она может противоречить обязательствам Грузии, на основании резолюций Совета Безопасности и резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

19. Во-вторых, это положение относится к "нормативному документу Правительства Грузии", регулирующего специальные разрешения. Не известно, существует ли подобный документ. В любом случае, в целях повышения транспарентности (открытости), было бы желательно определить любые подобные правила, на основе самого закона, а не какого-либо акта исполнительной власти.

20. Необходимо также отметить, что текст закона не ясен. С одной стороны, статья 4, пункт 1 ограничивает доступ в Абхазию (Грузия) и в Южную Осетию (Грузия), только в связи с выбором въезда. С другой стороны, в статье 4 пункт. 3 упоминается о "специальных разрешениях на въезд на оккупированные территории". Эта формулировка должна быть уточнена в целях недопущения того, что въезд на территорию Абхазии (Грузия) и в Южной Осетии (Грузия) будет интерпретироваться как постоянная необходимость предоставления специального разрешения, а не только въезд с другой стороны, согласно Статье 4 пункта 1.

С. Ограничения сделок и право на недвижимость

21. Согласно статье 5 этого Закона, любые сделки, связанные с недвижимостью, заключенные в нарушение грузинского законодательства, считаются недействительным. Кроме того, ограничено и право на унаследование недвижимого имущества.

22. Согласно законам и обычаям сухопутной войны, которые являются отражением международного обычного права, частная собственность не подлежит конфискации (Статья 46). Кроме того, в уже упомянутой Статье 43 Гаагских законов и обычаях сухопутной войны гласит, что оккупационные власти должны соблюдать действующие в стране законы. Таким образом, в соответствии с международным правом, необходимо, чтобы все сделки по недвижимости соответствовали формальным и материальным предпосылкам, определенным в грузинском законодательстве. Это также верно, как и возвращение эмигрантов, что не должно быть невозможным или сложным - это было бы возможно, если бы их собственность была передана третьим лицам на основании новых правил, не соответствующим грузинскому законодательству.

23. Более подробные комментарии по данному вопросу не являются возможными, поскольку соответствующие положения в законе о недвижимости Грузии не известны. Поэтому оценить ситуацию представляется невозможным, если создаются непреодолимые препятствия передачи имущества, что противоречит Статье 1 Первого протокола Европейской Конвенции по Правам Человека и принципу пропорциональности.

24. Поскольку положения применяются относительно к сделкам, совершенным в период с начала 1990-х годов и вступившему в силу закона (Статья 11 пункт. 2), могут возникнуть проблемы с соблюдением гарантий Статьи 1 Первого протокола Европейской Конвенции по Правам Человека. Комиссия понимает, что правовая ситуация существенно не изменилась, а аналогичные положения применялись и раньше, хотя они и не были четко изложены в законодательстве Грузии. Второй пункт предусматривает, что недвижимое имущество может быть унаследовано только путем наследования или по завещанию, если получатель является одним из правопреемников. Это новое правило Европейской Конвенции по Правам Человека. Действительно, право на наследство не признается ЕКПЧ, поскольку этот документ защищает лишь настоящее право на определенное имущество. Тем не менее, наследственность является одним из путей овладения собственностью, что станет гарантом мирного владения собственностью. Если человек приобрел собственность на основании акта, в том числе акты *mortis causa*, в то время, когда законом допускалось такое приобретение, аннулирование приобретения, действующее после длительного периода времени и без каких-либо компенсаций может представлять собой нарушение права на мирное пользование своим имуществом. Следует отметить, что:

- любой правовой акт, действительность которого было поставлена под сомнение, становится частью гражданского ареала и создает новые правовые последствия, а его отмена может повлиять на правовую определенность;
- В своем прецедентном праве, ЕСПЧ признала возможность государства требовать перераспределения собственности без компенсации со стороны наследников владельцев, если исключительные обстоятельства оправдывают данную меру. Но в своих выводах о ненарушении права на мирное пользование имуществом, ЕСПЧ в большей степени акцентирует на короткий промежуток времени с момента приобретения и перераспределения собственности, на конкретные условия, переход к демократии и потребность в социальной справедливости. В данном случае, последствия закона относятся к прошлому и могут повлиять на акты, совершенные несколько лет назад (ситуация на оккупированных территориях не является последней из них, так что "современная" реакция такого рода правительства Грузии может рассматриваться как чрезмерная).

25. Для сделок в этот период, возможно, необходимо балансирование интересов старых и потенциально новых владельцев, во избежание нарушений Статьи 1 Первого протокола Европейской Конвенции по Правам Человека.

26. Грузинские власти проинформировали Комиссию о том, что они изменяют Статью 5 закона об оккупированных территориях, поскольку права наследников учитываются, в свете мнения Комиссии.

D. Ограничения экономической деятельности

27. Статья 6 Закона запрещает широкий спектр видов экономической деятельности. Она предусматривает, что вся экономическая деятельность, которая осуществляется на территориях и которая, в соответствии с законодательством Грузии, требует лицензии или разрешения, является уголовным преступлением, если такое разрешение не было предоставлено. Если, например, мобильный оператор сотовой связи желает предоставлять услуги в любом из этих двух оккупированных территорий, и если у него лицензия получена от де-факто властей, а не Грузии, действие будет считаться нелегальным, в соответствии с законодательством Грузии.

28. Комиссия не располагает информацией о перечни видов экономической деятельности, требующих такого разрешения. Так как грузинское законодательство не ограничено в требованиях разрешений, теоретически в правила может быть включена, даже экономическая деятельность, необходимая для выживания населения. Другие ограничения, содержащиеся в Статьях 6 пункта 1 б) до е) также сформулированы в самом широком смысле. "Организация денежных переводов", а также "использование национальных ресурсов" также могут быть отнесены к экономической деятельности.

29. Статья 6, по-видимому, представляет собой определенно противоречивый подход, если пункты 1а) и 2 читать вместе. Пункт, на пример, 1а) гласит, что "любая хозяйственная деятельность запрещена", если необходимая в соответствии с грузинским законодательством лицензия, разрешение, регистрация или соглашение, обязательные для осуществления данной деятельности, не были предоставлены". Однако в пункте 2 установлено, что "осуществление мероприятий, предусмотренных в статье 1 настоящего пункта, допускается лишь в исключительных случаях, на основе специального разрешения, предоставленного в соответствии с правилами, предусмотренными в соответственных нормативных документах правительства Грузии". Если одновременно прочесть эти два положения, создается впечатление, что любая экономическая деятельность на оккупированных территориях, в действительности не подлежит регулярному / обычному санкционированию, предоставляемому грузинским законодательством в отношении любого бизнеса, а осуществляется путем специального разрешения, предусмотренного в Пункте 2, который, как представляется, весьма чрезмерный. Запрет Пункта 1 б) Статьи 6 ("импорт и / или экспорт военной продукции или продукции двойного назначения") может быть оправдан, как и запрет Пункта 1д) ("использование природных ресурсов").

30. Последствия запрета, указанного в пункте 1 с) статьи 6 ("Международные воздушные перевозки, морские перевозки и железнодорожные перевозки, а также международные автомобильные перевозки грузов") фактически составляют экономическое эмбарго или блокаду. Эти положения также влияют на свободу судоходства и полета самолетов третьих стран.

31. В этой связи, учитывая судоходство и перелеты, режим открытого моря подразумевает возможность всех государств пользоваться свободой судоходства и перелета. Вследствие чего, прибрежное государство должно уважать соблюдение этих свобод и не должно регулировать деятельность в своей ИЭЗ таким образом, если это будет несовместимым с соответствующим международным морским законом. Однако, интересы и права прибрежного государства могут объяснять некоторые исключения и ограничения соблюдения свободы мореходства и перелета.

32. Что касается исключений, то прибрежное государство может закрыть доступ фламанов третьих стран в определенные районы, поскольку эти области четко определены и пресечения являются временными. Такими районами могут быть места, где проводится крупная рыбная ловля, морские охраняемые районы, области, в которых прибрежное государство проводит испытания оружия или осуществляет военные учения. Что касается ограничений, то прибрежное государство имеет право регулировать навигации судов, перевозящих опасные или ядовитые вещества, в их транзите фламаны третьих стран должны уважать мир, порядок и безопасность прибрежного государства и не должны вмешиваться в процесс защиты окружающей среды последнего.

33. "Общий" запрет в статье 6 § 1 с) данного закона, вероятно, будет противоречить

законному режиму судоходства и перелета в Исключительной Экономической Зоне.

34. Пункт 3 статьи 6 дополняется статьей 322²¹¹ - Применение запрещенных видов экономической деятельности на оккупированных территориях, а также статья 192 - незаконные корпоративные мероприятия. Эти положения, как представляется, весьма расплывчаты; комиссия не может дать окончательную оценку их соответствия требованиям правовой определенности, поскольку они не были переданы докладчикам для подготовки заключения. Правовые санкции (конфискация), применяются в отношении "лиц, прямо или косвенно участвующих в процессе принятия решений органов, участвующих в перечисленных видах деятельности". Регулирование должно быть оценено в свете статьи 1 Протокола № 1 ЕСПЧ и принципа "нет наказания без закона".

35. Подробнее в целом, следует подчеркнуть, что гуманитарная помощь априори не исключается из хозяйственной деятельности, которая в соответствии со статьей 6 Закона требуют лицензий, разрешений или аналогичных, так как закон прямо ссылается на "какую-либо экономическую деятельность (предпринимательская или не предпринимательская), независимо от того, осуществляется она для получения прибыли, дохода или компенсации". Положение о запрете на "международные автомобильные перевозки грузов", можно, например, применить к гуманитарной помощи. Ограничения и криминализация экономической деятельности, необходимой для выживания населения в оккупированных районах, а также (потенциальное) ограничение и криминализация области гуманитарной помощи, идет вразрез с нормой обычного международного права, согласно которому благосостояние населения в оккупированных районах, должно быть основной заботой тех, кто участвует в конфликте (см. преамбулу к Гаагской конвенции). Это идея, также лежит в основе IV Женевской конвенции. Исключительный пункт, содержащийся в положении, не является достаточным, в этом контексте, для того чтобы исключить произвол.

36. Кроме того, важно, чтобы любые санкции избегали негативного воздействия на гражданское население, уже пострадавшее в результате конфликта. Что касается сторонников мятежных режимов, то этот режим не может на практике представлять какие-либо различия. Однако, это может создать трудности для этнических грузин на оккупированных территориях в будущем. Похоже, по самой крайней мере, это может создать препятствия для возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц. Можно отметить, что резолюция Совета Безопасности S/RES/1808 от 15 апреля 2008 года предусматривает в своем последнем пункте преамбулы, что " в Абхазии, Грузия крайне необходимо экономическое развитие".

Е. Защита Прав Человека и Культурных Памятников

37. Статья 7 закона "об оккупированных территориях Грузии" четко устанавливает ответственность Российской Федерации за нарушения прав человека, моральный и материальный ущерб и уничтожение культурного наследия, в Абхазии (Грузия) и в Южной Осетии (Грузия). Как правило, вопросы международной ответственности, не могут регулироваться на основе национального законодательства, а решаются на основе международного права.

38. Что касается нарушений прав человека, в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека, возможно экстерриториальное применение Европейской Конвенции по правам человека; если государство осуществляет "эффективный общий контроль" над определенной территорией. Похоже, это касается Российской Федерации как в Абхазии (Грузия) так и в Южной Осетии (Грузия). Однако, также нужно осознавать, что

ответственность за оккупирующую власть основанная на экстерриториальном применении конвенций по правам человека, полностью не освобождает другое государство от какой-либо ответственности. Можно отметить, например, что весь закон является свидетельством обеспокоенности Грузии по поводу указанной территории, а также с учетом прецедентного права ЕСПЧ (Илашку и другие против Российской Федерации и Республики Молдова), намерение государства регулировать правовые отношения на оккупированной территории может представлять свидетельство о его ответственности за соответствующую территорию.

39. Возмещение "морального и материального ущерба, причиненного на оккупированных территориях", регламентируемые статьей 7 пункта 3 также должны быть установлены на основе международного права. Грузинский суд не уполномочен выносить решения по претензиям в отношении Российской Федерации в соответствии с принципами государственного иммунитета.

40. Гаагские Обычаи Сухопутной Войны, предусматривают, что "собственность муниципалитетов, институты, посвященные религии, благотворительность и просвещение, искусство и науки, государственная собственность, должны рассматриваться в качестве частной собственности. Любой вид захвата, разрушение или умышленное повреждение, нанесенное учреждениям такого характера, историческим памятникам, произведениям искусства и науки, запрещено, и должно быть предметом судебного разбирательства". Юридическая ответственность прямо не регламентируется, она является частью международного обычного права; проект статей КМП об ответственности государств, дает некоторые ориентиры. Правила статьи 7 пункта 4 о памятниках культуры, содержащиеся в грузинском законодательстве, представляют собой повторение применимых международных правил, однако это еще не все. В нем говорится, что Российская Федерация несет ответственность не только за уничтожение культурного наследия, но также и за защиту. Этот аспект может иметь значение, если, например, грузинское культурное наследие было уничтожено военными Южной Осетии. Соответствующие вопросы присвоения ответственности за причинения вреда должны быть решены на основе международного права.

Г. Договор о "незаконных властях"

41. Государство имеет право в пределах своей территории определить, кто имеет право осуществлять руководство; это очевидный атрибут суверенитета. В (незаконно), оккупированных территориях эта власть существует де-юре, но не де-факто. Де-факто власти Южной Осетии (Грузия) и Абхазии (Грузия) осуществляют государственную власть.

42. Положение в статье 8 затрагивает признание актов де-факто режима Южной Осетии (Грузия) и Абхазии (Грузия) Грузией. Согласно этому положению, незаконными считаются не только органы власти, но и любые действия, выносимые ими "должны считаться недействительными и не должны приводить к каким-либо правовым последствиям".

43. Вообще говоря, каждое государство имеет право признавать или не признавать государственные акты, осуществленные другими государствами, либо де-факто властями (например, признание этих актов может быть отказано на основании соображений общественного порядка). На основании обычного международного права не существует обязательства признавать такие акты. Тем не менее, такая свобода заканчивается там, где нарушаются основные права человека. Если Грузия отказывается принять, например,

основные документы, касающиеся личного статуса, такие, как свидетельства о рождении или смерти, это будет являться нарушением статьи 8 Европейской конвенции по правам человека. Поэтому можно только приветствовать, что были приняты специальные правила в отношении степени общего и высшего образования. Согласно докладу грузинских властей, свидетельства о рождении и смерти, также признаются по упрощенной процедуре.

44. Следует ожидать, что практические проблемы, возникающие в этой связи, будут решены на основе прагматического подхода. Тем не менее, было бы полезно включить уточнение положения в тексте закона.

G. Обязательства правительства Грузии

45. Согласно статье 9 этого закона, правительство Грузии будет использовать все механизмы, предусмотренные в грузинском и международном праве в целях защиты законных интересов и безопасности Грузии. Кроме того, правительство должно заключить двусторонние соглашения в целях обеспечения того, чтобы другие государства применяли санкции в отношении лиц, нарушающих положения закона.

46. Оба положения следует рассматривать скорее как политические задачи, а не в качестве нормативного правила. Парламент, как законодательный орган опирается на свою компетентность во внешней политике (статья 48 Конституции); в соответствии со статьей 78 Конституции правительство должно действовать в соответствии с законодательством. Но имеющиеся "советы" довольно расплывчаты. Ни ясно, ни на какие "механизмы" закон ссылается, ни с какими государствами должны быть заключены двусторонние соглашения.

H. Ретроактивное применение закона

47. Ретроактивное применение положений, устанавливающее уголовную ответственность не является совместимым ни с грузинским конституционным законом (статья 42 пункт 5.), ни с международными стандартами в области прав человека (ЕСПЧ, статья 7, статья 15 МПГПП).

I. Юридическая сила закона

48. Согласно пунктам 3 статьи 11, "правовой режим, предусмотренный в этом законе должен быть эффективным в отношении оккупированных территорий, вплоть до полного восстановления юрисдикции Грузии".

49. Комиссия считает целесообразным не обеспечивать полное и жесткое применение всего режима, изложенного в этом законе "до полного восстановления юрисдикции Грузии", однако предоставить режим временного характера, заменив пункт 3 такой формулировкой, как "правовой режим, предусмотренный в этом законе должен периодически пересматриваться, особенно когда обстоятельства, связанные с оккупированных территорий, изменятся". Это позволило бы скорректировать положения закона о прогрессе в деле урегулирования конфликта, который, со временем, мы надеемся, будет достигнут.

V. Выводы

50. Венецианская комиссия считает, что Закон об оккупированных территориях Грузии

вызывает определенные вопросы, которые необходимо решать грузинским властям в порядке приоритета. В частности:

- Криминализация нелегального въезда на оккупированные территории без каких-либо явных исключений гуманитарной помощи, и явного исключения чрезвычайных ситуаций, ограничение и криминализация экономической деятельности, необходимой для выживания населения в оккупированных районах, а также (возможное) ограничение и криминализация гуманитарной помощи, не должны противоречить нормам обычного международного права, согласно которым, благосостояние населения в оккупированных районах должно быть основной заботой тех, кто участвует в конфликте, а также Резолюции Совета Безопасности 1866 (2009);
- Общее ограничение свободы судоходства и перелета флагманов третьих стран и самолетов может противоречить правовому режиму судоходства и перелета в Исключительной Экономической Зоне;
- Криминализация нерегулярной экономической деятельности, может оказаться слишком расплывчатой, и, возможно, не будет соблюдать принцип законности; в любом случае, уголовные санкции не должны применяться к "соответствующим лицам";
- В принципе, ретроактивное применение криминализации нерегулярной экономической деятельности, является нарушением запрета на создание ретроактивных правонарушений, даже если это носило бы декларативный характер;
- Ретроактивное аннулирования сделок с недвижимостью может поднимать вопросы в соответствии со статьей 1 Протокола № 1;
- Вопрос о международной ответственности Российской Федерации не может регулироваться на основе национального законодательства, а на основе международного права;
- Признание в Грузии сертификатов и аналогичных документов, выданных властями на оккупированных территориях на основе упрощенных процедур, должно быть гарантировано посредством прямого положения в грузинском законодательстве;
- Режим, предусмотренный этим законом должны иметь лишь временный характер, и подлежать периодическому пересмотру, с тем, чтобы принять во внимание прогресс в урегулировании конфликта, который мы надеемся, будут достигнут в течение времени.

51. Венецианская комиссия готова оказать помощь грузинским властям в процессе внесения поправок в этот закон.