კანონგარეშე აქტორების სამართლებრივი სტრატეგიები მიზნობრივი ცალმხრივი სანქციების წინააღმდეგ

დავით ზედელაშვილი[1]

შესავალი

აშშ-ის ხაზინის მიერ საქართველოს ყოფილ გენერალურ პროკურორ ოთარ ფარცხალაძისთვის ქონებრივი სანქციების დაწესებამ[2] საქართველოს მმართველ რეჟიმზე განჭვრეტადად პანიკური ეფექტი მოახდინა. პატრონალური რეჟიმის ბუნებიდან გამომდინარე, საჭირო გახდა რეჟიმის კლიენტებისა და მისი ინსტრუმენტების მოლოდინების დაცვა და მათი დარწმუნება რეჟიმის შიდა და საგარეო პატრონების ქმედითობაში.

საკუთარი მიზნების მისაღწევად, რეჟიმს ისევ დასჭირდა სამართლის ინსტრუმენტალიზაციის სტრატეგიების მოძიება. რეჟიმის სპიკერი და მისი სამართლებრივი ელიტის თავკაცი, საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერი ირაკლი კობახიძე, კვლავ მოგვევლინა რეჟიმის მიერ სამართლით ჯამბაზობის მთავარ აქტორად.

კობახიძის მიერ ფარცხალაძისათვის დაწესებული სანქციების წინააღმდეგ მოხმობილი სამართლებრივი არგუმენტების უმეტესობა გლობალურად კარგად გამოცდილია იმ კანონგარეშე აქტორების (რეჟიმები, ინდივიდები, იურიდიული პირები) მიერ, რომლებიც სტრატეგიულად, სამართლებრივი ინსტრუმენტების ბოროტად გამოყენებით, სანქციებსა და მათ შედეგებთან დაპირისპირებას ცდილობენ.

ქვემოთ მიმოვიხილავთ როგორც თავად ფარცხალაძისთვის დაწესებული სანქციების სამართლებრივ ხასიათს, ისე მათ წინააღმდეგ სამართლებრივი ბრძოლის სტრატეგიებს ამ სანქციების ადრესატების მიერ. ამ მიმოხილვის შემდეგ, ცხადი ხდება, თუ საიდან და ვისგან სესხულობს საქართველოს მმართველი რეჟიმი სამართლებრივი ინსტრუმენტების ბოროტად გამოყენების ტაქტიკებსა და ინსტრუმენტებს.

---

[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“), საქართველოს უნივერსიტეტი. e-mail: d.zedelashvili@ug.edu.ge

[2] https://www.state.gov/imposing-further-sanctions-in-response-to-russias-illegal-war-against-ukraine/ ბოლოს შემოწმებულია: 21.09.2023.

რა არის ცალმხრივი, მიზნობრივი, ინდივიდუალიზებული, ე.წ. „ჭკვიანი“ სანქციები?

საერთაშორისო ურთიერთობებსა და საერთაშორისო სამართალში სანქციების ცენტრალური სამართლებრივი ჩარჩო გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდების მე-6 თავით განისაზღვრება[3]. სანქციების ამ რეჟიმს, რომელსაც გაეროს უშიშროების საბჭო ადგენს და აღასრულებს, მრავალი დეფექტი აქვს. გაეროს მიერ ქვეყნებისთვის დაწესებული ზოგადი ეკონომიკური ემბარგოები ხშირად დამანგრეველი პირდაპირი და არაპირდაპირი ეფექტებით ხასიათდება და განურჩეველი მოქმედების გამო, აზიანებს ისეთ პირებსაც, რომლებსაც სანქციების საფუძვლად მიჩნეულ დარღვევებზე ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა არ ეკისრებათ[4].

გაეროს სისტემაშივე, განსაკუთრებით, ტერორიზმთან ბრძოლის კონტექსტში, შეიქმნა მიზნობრივი, ინდივიდუალიზებული სანქციების მექანიზმი, რომელიც ბევრად მოქნილი, შედეგიანი და ადამიანის უფლებების მოთხოვნებთან თავსებადია. მიზნობრივ, ინდივიდუალიზებულ სანქციებს, ამ თვისებების გამო, „ჭკვიან სანქციებადაც“ მოიხსენიებენ[5].

გაეროს სისტემაში დაწესებული „ჭკვიანი სანქციები“ მიეკუთვნება უნივერსალურ სანქციებს, რამდენადაც მათი შესრულება საყოველთაოდ არის სავალდებულო[6]. თუმცა გაეროს უნივერსალური სისტემის მიღმა, დიდი გლობალური აქტორები, როგორებიც არიან ევროპის კავშირი და აშშ, ცალმხრივ სანქციებსაც აწესებენ. თავის მხრივ, ცალმხრივი სანქციები რამდენიმე კატეგორიად იყოფა, მოიცავს როგორც მოგზაურობისა და სავიზო შეზღუდვებს, ისე ეკონომიკურ სანქციებსაც, ქონების დაბლოკვის ჩათვლით[7].

აშშ-ში ეკონომიკური სანქციების დაწესების საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი, მათ შორის, ცენტრალურია International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) (1977) (საერთაშორისო საგანგებო მდგომარეობების ეკონომიკური უფლებამოსილებების შესახებ აქტი) და National Emergencies Act (1976) (ეროვნული საგანგებო მდგომარეობების აქტი).

---

[3] Marossi, Ali Z., Marisa R. Bassett, and Multilateralism Unilateralism. "Economic sanctions under international Law." Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences, Den Haag (2015).
[4] Ilieva, Jana, Aleksandar Dashtevski, and Filip Kokotovic. "ECONOMIC SANCTIONS IN INTERNATIONAL LAW." UTMS Journal of Economics 9, no. 2 (2018).
[5] Drezner, Daniel W. "Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice." International studies review 13, no. 1 (2011): 96-108.
[6] Biersteker, Thomas, and Zuzana Hudáková. "UN targeted sanctions: Historical development and current challenges." Research handbook on economic sanctions, Cheltenham Edward Elgar (2021): 107-124.
[7] Tzanakopoulos, Antonios. "State Responsibility for “Targeted Sanctions”." American Journal of International Law 113 (2019): 135-139.

ამ აქტების საფუძველზე, აშშ-ის პრეზიდენტს დელეგირებული აქვს ფართო დისკრეცია, საგარეო პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად, გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა და გამოიყენოს სანქციები, მათ შორის, მიზნობრივი სანქციებიც[8].

ფარცხალაძის მიმართ ხაზინის, კერძოდ, მისი დანაყოფის OFAC (საგარეო აქტივების კონტროლის ოფისი) მიერ დაწესებული სანქციები დეტალურად წესრიგდება აშშ-ის პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით (ბრძანებებით), რომლებიც, რუსეთის მიერ ყირიმის ანექსიის შემდეგ, პრეზიდენტმა ობამამ დააწესა, ხოლო რუსეთის მიერ უკრაინაში ფართომასშტაბიანი სამხედრო აგრესიის განახლების შემდეგ, 2022 წელს, პრეზიდენტმა ბაიდენმა გააფართოვა[9].

ცალმხრივი სანქციების პრაქტიკა შეესაბამება საერთაშორისო სამართალს, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ჩათვლით

ფარცხალაძისთვის დაწესებულ სანქციებზე საქართველოს მმართველი რეჟიმის სამართლებრივი ელიტების პირველი სტრატეგია სარკესავით აირეკლავს ამ სანქციების ადრესატების მიერ გამოყენებულ პირველ ტაქტიკას: მათ საერთაშორისო სამართალთან და განსაკუთრებით, ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სამართალთან წინააღმდეგობის მტკიცებას.

აღნიშნული სტრატეგიები კარგად არის ნაცადი სანქციების სხვა ადრესატების მიერ და როგორც საერთაშორისო სასამართლოების იურისპრუდენციაში, ისე აკადემიურ დოქტრინაშიც ჩამოყალიბებულია კონსენსუსი, რომ ცალმხრივი ინდივიდუალიზებული სანქციები, მათ შორის, აშშ-ის მიერ დაწესებული, საერთაშორისო სამართალსა და ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებს შეესაბამება[10].

ამ მხრივ, აშკარა სიცრუეა კობახიძის თავდაპირველი არგუმენტი, რომ ე.წ. „ჭკვიანი სანქციები“, ზოგადად, სისხლისსამართლებრივ სანქციას უტოლდება და მათ მიმართ სისხლისსამართლებრივი სანქციის მოქმედი სტანდარტები გამოიყენება. პირიქით, Al Dulimi-ს

[8] Chachko, Elena. "Due process is in the details: US targeted economic sanctions and international human rights law." American Journal of International Law 113 (2019): 157-162.

[9] https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions - აშშ-ის ხაზინის საგარეო აქტივების კონტროლის ოფისის საინფორმაციო გვერდი. ბოლოს შემოწმებულია: 21.09.23.

[10] Chachko, “Due Process in the Details”.

საქმეში, სტრასბურგის სასამართლომ გაეროს უშიშროების საბჭოს მიერ დაწესებული „ჭკვიანი სანქციები“ კონვენციის მე-6 მუხლის (სამართლიანი სასამართლოს უფლება) სამოქალაქო სამართლებრივი პროცესის გარანტიების ნაწილში შეაფასა[11].

„ჭკვიანი სანქციების“ შესახებ იურისპრუდენცია როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში, ისე ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და აშშ-ის სასამართლოებში, არ ავითარებს ამგვარ მსჯელობას და არც „ჭკვიანი სანქციების“ ადამიანის უფლებებთან ზოგად შესაბამისობაზე მსჯელობს.

მეტიც, როგორც ამ იურისპრუდენციის შესწავლა გვიჩვენებს, სასამართლოები უმეტესად არ განიხილავენ ამ სანქციებთან დაკავშირებულ საჩივრებს არსებით უფლებებზე (საკუთრების უფლება, გადაადგილების თავისუფლება) თუ ამას საქმის უნიკალური გარემოებები არ მოითხოვს (მაგ. Nada-ს საქმეში პირადი და ოჯახური ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება) და შემოიფარგლებიან უმთავრესად პროცედურული უფლებების განხორციელების შემოწმებით[12].

შედეგად, „ჭკვიანი სანქციების“ რეჟიმები ითვალისწინებენ სათანადო პროცედურულ გარანტიებს, სასამართლო კონტროლის ჩათვლით, რაც მათ საერთაშორისო ადამიანის უფლებებთან შესაბამისად აქცევს. აშშ-ის „ჭკვიანი სანქციებიც“, ხაზინის მიერ დაწესებული ქონების დაბლოკვის ჩათვლით, მოიცავს ადამიანის უფლებების მოთხოვნებიდან გამომდინარე ყველა პროცედურული დაცვის საშუალებას.

გადაწყვეტილება სანქციებზე მიიღება აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა კომპეტენტური ორგანოს თანამონაწილეობით (Interagency review). ამ პროცესში ჩართული ორგანოები გაცვლიან და ამუშავებენ მათ ხელთ არსებულ მტკიცებულებებს, მსჯელობენ სანქციების გამოყენების დასაბუთებულობისა და მიზანშეწონილობის შესახებ და მხოლოდ ამის შემდეგ იღებენ შესაბამის გადაწყვეტილებას.

გადაწყვეტილების მიღებისა და დასაბუთების ასეთი პროცედურა ზრდის დასაბუთების ხარისხს და ამცირებს სასამართლო კონტროლის დროს გადაწყვეტილების გაუქმების შანსებს. სასამართლო კონტროლამდე, სანქციის ადრესატ პირებს სანქციის დამწესებელი

[11] CASE OF AL-DULIMI AND MONTANA MANAGEMENT INC. v. SWITZERLAND (Application no. 5809/08) 21 June 2016
[12] CASE OF NADA v. SWITZERLAND, (Application no. 10593/08) 12 September 2012, CASE OF AL-DULIMI AND MONTANA MANAGEMENT INC. v. SWITZERLAND (Application no. 5809/08) 21 June 2016, Sayadi v. Belgium., Comm.No.1472/2006, at para.10.8, CCPR/C/94/D/1472/2006(2008).

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისთვის მიმართვა თვითონაც შეუძლიათ. მათგან ისინი იღებენ გადაწყვეტილების დეტალურ დასაბუთებას, რომელიც, გასაჩივრების შემთხვევაში, ასევე წარედგინება სასამართლოსაც. აშშ-ის სასამართლოები აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ, საგარეო და ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელების საკითხებზე, ფართო დათმობითი პოლიტიკით გამოირჩევიან.

ადმინისტრაციული პროცესის აქტის (APA) სტანდარტების გამოყენებით, სანქციებზე გადაწყვეტილებები მოწმდება ნაკლებ მომთხოვნი სტანდარტით. კერძოდ, ეს გადაწყვეტილებები გაუქმებას ექვემდებარება მხოლოდ მაშინ, თუ ისინი „თვითნებური და კაპრიზულია.“ როგორც ვთქვით, ყველა სანქცია ღრმა უწყებათაშორისი პროცესის საფუძველზე და სათანადო დასაბუთებითაა გამოცემული, რაც, პრაქტიკულად, გამორიცხავს, რომ სასამართლომ ისინი „თვითნებურად და კაპრიზულად“ მიიჩნიოს[13].

კიდევ ერთი წარუმატებელი სამართლებრივი სტრატეგია, რომელსაც საქართველოს მმართველი რეჟიმი ეყრდნობა, ასევე ნაცადი და მყარი სამართლებრივი დასაბუთებით არის უარყოფილი როგორც ევროპის კავშირში, ისე აშშ-ში. კერძოდ, რეჟიმი აშშ-სგან ითხოვს იმ მტკიცებულებებს, მათ შორის, სადაზვერვო და სხვა საიდუმლო მტკიცებულებებს, რომლებიც სანქციებს საფუძვლად დაედო.

სანქციების ადრესატები აქამდე ასაჩივრებდნენ, რომ სანქციების საფუძველი არ შეიძლებოდა ყოფილიყო სადაზვერვო ან სხვა კლასიფიცირებული ინფორმაცია და იმ შემთხვევაში, თუ დასაშვები იქნებოდა ასეთ მტკიცებულებებზე დაყრდნობა, ისინი საჯარო უნდა ყოფილიყო.

ევროპის კავშირისა[14] და აშშ-ის სასამართლოებმა[15] ამ კითხვებს მკაფიო სამართლებრივი პასუხი გასცეს. პირველ რიგში, კლასიფიცირებულ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით სანქციების გამოცემა არ არღვევს ადამიანის უფლებებს. რაც შეეხება ასეთ ინფორმაციაზე წვდომას: კლასიფიცირებული მტკიცებულებების გამოყენებისას, არსებობს მხოლოდ მათი ზოგადი დახასიათების ვალდებულება, მათი დეტალების, მათ შორის, სადაზვერვო მეთოდებისა და

[13] Holy land found. For relief &dev. V. Ashcroft, 333f.3d156(d. C. Cir.2003), cert. Denied, 540u. S.1218(2004); Islamic am. Relief agency v. Gonzales,477f.3d728(d. C. Cir.2007), cert. Denied 552u. S.816; al-Aqeel v. Paulson, 568f. Supp.2d64(d. D. C.2008); kadi v. Geithner, 42f. Supp.3d1(d. D. C.2012); global relief found. V. Oneill, 315f.3d748(7thcir.2002), cert. Denied, 540u. S.1003 (2003); fares v. Smith,901f.3d315 (d. C. Cir.2018).

[14] European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013.

[15] People's Mojahedin Organization v. United States Department of State, 613 F.3d 220 (D.C. Cir. 2010).

წყაროების გამჟღავნების გარეშე, რადგან მათი გამჟღავნება ძირს გამოუთხრიდა ეროვნულ უსაფრთხოებას. ევროპის კავშირის სასამართლოებმა შეიმუშავეს პროცედურები, რათა სასამართლოები, სასამართლო კონტროლის განხორციელების დროს, კლასიფიცირებულ მტკიცებულებებს იმ ფორმით გაეცნონ, რომ ეროვნულ უშიშროებას საფრთხეები არ შეექმნას.

ფარცხალაძის მიმართ გამოცემული სანქცია ამ სტანდარტს სრულად აკმაყოფილებს. მითითებულია კლასიფიცირებული მტკიცებულების ზოგადი შინაარსი: ფარცხალაძე თანამშრომლობს რუსეთის უსაფრთხოების ფედერალურ სამსახურთან. დასახელებულია ამ სამსახურში მისი კურატორი ზემდგომი ოფიცერი-ონიშენკო. ასევე მის მიერ ФСВ-სთვის შესრულებული სამუშაოს ზოგადი აღწერა: საქართველოს პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ პროცესებზე რუსეთის სასარგებლო ზემოქმედება.

შესაბამისად, ფარცხალაძის მიმართ სანქციებით დაცულია ადამიანის უფლებების ყველა პროცედურული სტანდარტი. მას ამ პროცედურული უფლებებით დამატებით სარგებლობა შეუძლია, თუ სანქციების გასაჩივრებას აშშ-ის სამართლის სისტემაში მოინდომებს.

რაც შეეხება საქართველოს რეჟიმის მიერ ფარცხალაძის სანქცირების საფუძვლად გამოყენებული კლასიფიცირებული მტკიცებულებების მოთხოვნას, ეს, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ან საერთაშორისო საჯარო სამართლის პერსპექტივიდან, იმგვარი სამართლებრივი აბსურდია, რომ დამატებით კომენტარს არ საჭიროებს.

ექსტრატერიტორიულობის წინააღმდეგ - კანონგარეშე რეჟიმების ბოლო ხელმოსაჭიდი

როგორც აღვნიშნეთ, გაეროს სისტემის მიღმა დაწესებული „ჭკვიანი სანქციები“ არ ატარებს უნივერსალურ ხასიათს. თუმცა მათი უნივერსალიზაცია მაინც შესაძლებელია, მათთვის ექსტრატერიტორიული ეფექტების მინიჭებით[16]. კერძოდ, მაგალითისთვის, აშშ-ის მიერ დაწესებული სანქციები ეხება არა მხოლოდ აშშ-ის პირებს, არამედ უცხო ქვეყნების მოქალაქეებსაც. თეორიულად, საქმე გვაქვს სხვა ქვეყნების იურისდიქციაში შეჭრასთან, რაც არის კიდეც ისეთი რეჟიმების საყვარელი არგუმენტი, როგორიც ირანის ისლამური რესპუბლიკაა. თუმცა ცალმხრივი სანქციების აღსრულება, რეალურად, მხოლოდ აშშ-ის იურისდიქციის ფარგლებში ხორციელდება და ნამდვილ იურისდიქციულ კონფლიქტთან საქმე არ გვაქვს.

[16] Schmidt, Julia. "The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law." Journal of Conflict and Security Law 27, no. 1 (2022): 53-81.

ექსტრატერიტორიულობის ეფექტი ანუ სხვა ქვეყნების მიერ ამ სანქციებზე ნებაყოფილობითი მიერთება და აღსრულება არაპირდაპირი მექანიზმებით მიიღწევა. კერძოდ, აშშ-ისა და ევროკავშირის როლიდან გამომდინარე, გლობალურ ეკონომიკურ და ფინანსურ სისტემაში მათი იურისდიქციის ქვეშ მოქმედ ინსტიტუტებთან და აქტორებთან წვდომისა და საქმიანობის აკრძალვას შეუძლია, რომ მესამე ქვეყნები და მათი მოქალაქეები მნიშვნელოვნად დააზრალოს. შესაბამისად, ეს მესამე ქვეყნები, ირჩევენ ცალმხრივი სანქციების ნებაყოფილობითი აღსრულების გზას.

ამრიგად, როგორც ცალმხრივი სანქციები, ისე მათი ნებაყოფლობითი აღსრულების პრაქტიკა სხვა ქვეყნების მიერ სრულიად თანხვედრილია საერთაშორისო სამართალთან.

ამის მიუხედავად, სანქციების ადრესატი ზოგიერთი ქვეყანა ირჩევს გზას, რომ „სუვერენიტეტისტულ“ არგუმენტებზე დაყრდნობით შეზღუდოს ცალმხრივი სანქციების ექსტრატერიტორიული ეფექტი საკუთარ ტერიტორიაზე ან საკუთარი მოქალაქეების მიმართ. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებლის მიერ გამოცემული ბრძანებით[17], საქართველოს პოლიტიკურმა რეჟიმმა სწორედ ეს გზა აირჩია. თუმცა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ასეთ ზომებს არსებითი გავლენა არ აქვს ცალმხრივი სანქციების შედეგიანობაზე და მათი მიღება უფრო სიმბოლური აქტია, ვიდრე რაიმე არსებითი შედეგის მომტანი.

დასკვნა

საქართველოს მმართველმა რეჟიმმა ოთარ ფარცხალაძის სანქციების წინააღმდეგ გამოიყენა ყველა შესაძლო სამართლებრივი სტრატეგია, რომლებსაც, საერთაშორისო პრაქტიკაში, ასეთი სანქციების ადრესატები მიმართავენ. ცხადადაა გამოხატული აღნიშნული სტრატეგიების ინსტრუმენტალიზება რეჟიმის მიერ ძალაუფლების შენარჩუნების მიზნებისთვის. ამას ადასტურებს ისიც, რომ, საერთაშორისო სამართლებრივი პერსპექტივიდან, რეჟიმის მიერ ადაპტირებული სამართლებრივი არგუმენტების ხარისხი კრიტიკულ შეფასებას ვერ უძლებს და ხშირად ზედაპირზევე აბსურდულია.

[17] საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება №253/04, 2023 წლის 19 სექტემბერი, „საქართველოს ეროვნული ბანკის ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ანგარიშვალდებული პირების მიერ სანქციათა რეჟიმების შესრულების წესის დამტკიცების თაობაზე “, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2023 წლის 4 აგვისტოს №208/04 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.