



ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის ინსტიტუტი
European University Institute of Law



კონფერენციის შრომები TRAVAUX DES CONFÉRENCES

2022

23 ივლისი

2022

23 July

სასტუმრო თბილის მერიოტი
შოთა რუსთაველის გამზინი 13. თბილისი

Hôtel Marriott, 13 Shota Rustaveli Ave, Tbilisi

საერთაშორისო
სამეცნიერო
კონფერენცია

23.07.2022

„საერთაშორისო სამართალი
ომის პირისპირ“

კონფერენციის
მოდერატორები:
ნასტასია დომპსი და
მარიტა ტაბატაძე

თაჩვმანი: თინა დავითაშვილი

CONFÉRENCE
INTERNATIONAL

23.07.2022

„Le droit international
face à la guerre“

CONFÉRENCE ANIMÉE:
par Nastasia Dhoms et
Marita Tabatadze

*Traduction assurée
par Tina Davitashvili*

მისი ალმატეზულება საფრანგეთის ელჩის დიეგო კოლასის მისაღება კონფერენციისადმი

ქალბატონებო და ბატონებო, ძვირფასო სტუმრებო, უპირველესად, მადლობას მოვასხენებ ევროპის უნივერსიტეტს ამ კონფერენციის ორგანიზებისათვის, განსაკუთრებით, სამართლის ფაკულტეტის დეკანს ბატონ იოსებ კელენჯერიძეს, რომელმაც ეს დღე დაგეგმა. ამგვარი ინიციატივით შესაძლებლობა გაქვთ თქვენი წვლილი შეიტანოთ ქართული, ევროპული და საერთაშორისო სამართლებრივი სისტემების განვითარების ხედვაში.

ამავდროულად, მინდა მადლობა გადავუხადო კონფერენციის ყველა მონაწილეს, პროფესორებსა და მეცნიერებს, ისევე როგორც ევროპული სამართლის ფრანგ ექსპერტებს, რომლებიც სპეციალურად ამ დღისთვის ჩამოვიდნენ საქართველოში.

დღეს ჩვენ შევიკრიბეთ რთულ თემაზე სასაუბროდ, რომელიც ყველა ჩვენგანის განსაკუთრებულ ყურადღებას და ინტერესს განაპირობებს: „საერთაშორისო სამართალი ომის პირისპირ“. გერმანიის კანცლერმა ოლაფ შოლცმა რუსული თავდასხმა „საერთაშორისო სამართლის უდიდესი დარღვევად“ შეაფასა. ამგვარად, შექმნილი უპრეცედენტო საერთაშორისო ვითარება ამ საკითხის მიმართ უდიდეს ყურადღებას მოითხოვს.

საერთაშორისო სამართლის საკითხები დღეს უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ოდესმე. იმისათვის, რომ სამართლის ეს დარგი კვლავ აქტუალური დარჩეს, აუცილებელია მისი გაგება, განხილვა, დებატები ამ თემებზე და ევროპის უნივერსიტეტი დღეს გვთავაზობს ამ შესაძლებლობას. გამომდინარე იქედან, რომ მე თვითონ ვმუშაობდი საგარეო საქმეთა სამინისტროში იურიდიულ საკითხებზე, განსაკუთრებით მგრძნობიარე ვარ ამ თემის მიმართ. ამჟამად არსებული ვითარება ბევრ კითხვას ბადებს, რაზეც ვიმედოვნებ, რომ გვექნება საშუალება გამოვთქვათ საპასუხო მოსაზრებები.



მნიშვნელოვანია გავაგრძელოთ და გავაძლიეროთ ამ მოსაზრების დინამიკა. სწორედ ამ მიზნით ვართ დღეს აქ შეკრებილნი. ვფიქრობ, გამოსვლები, რომლებზე დასწრების პატივიც გვაქვს, იქნება მრავალფეროვანი.

მოხარული ვართ, რომ გვყავს გამომსვლელთა მართლაც გამორჩეული ჯგუფი, რომელიც შედგება საერთაშორისო სამართლის პროფესორებისგან და სამართლის დარგში მომუშავე პროფესიონალებისაგან, რომლებიც მუშაობენ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში ან საერთაშორისო ორგანიზაციებში, როგორცაა სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლო.

განსაკუთრებით მიხარია, რომ დღეს წარმოდგენილნი არიან ფრანგი პროფესორები: Sciences Po Aix-ის დირექტორი და რენი 1-ის უნივერსიტეტის ლექტორი. იმედი მაქვს, რომ თქვენი გამოსვლები რეზონანსული გახდება თქვენს ქართველ კოლეგებთან და კიდევ ერთხელ აჩვენებს, რომ ჩვენ ხალხს შორის მჭიდრო თანამშრომლობა დამატებულ ღირებულებებს ქმნის.

ევროპის უნივერსიტეტმა ბოლო ორი წლის განმავლობაში აჩვენა თავისი დინამიზმი. მინდა ხაზი გავუსვა მის მონაწი-

ღობას Jean Monnet Erasmus + პროგრამაში, რომელიც მიზნად ისახავს წაახალისოს სწავლება და აზროვნება ევროკავშირის კვლევების სფეროში. ასევე, მინდა აღვნიშნო მისი მრავალი ერთობლივი ღონისძიება, რომელიც განხორციელდა საფრანგეთის საელჩოსთან ერთად.

ჩვენ შეგვექმნა მაღალი დონის ნდობა ევროპის უნივერსიტეტთან და ვამაყობ იმ შესანიშნავი და ნაყოფიერი პროექტებით, რომლებიც ჩვენ ერთად განვახორციელეთ, ესენია:

- ფრანგულ-ქართული იურიდიული ლექსიკონის გამოცემა, პროექტი, რომელიც განხორციელდა იურიდიული ფაკულტეტის დეკანის მხარდაჭერით;
- ესეების კონკურსი, რომლის მიზანი იყო ევროპული ფასეულობების პოპულარიზაცია ქართველ მოსწავლეებში, რომლებიც მონვეულნი იყვნენ შეექმნათ თემა „საქართველოს ევროპული მომავალი“;

• ასევე, წინა კონფერენცია „არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების შესახებ საქართველოში“, რომლის დროსაც ფრანგმა მოსამართლეებმა ხაზი გაუსვეს არასრულწლოვანთა მოსამართლის ცენტრალურ როლს და არასრულწლოვანთა დაცვის სისტემას საფრანგეთში.

კიდევ ერთხელ მინდა მადლობა გადავუხადო ევროპის უნივერსიტეტს და იურიდიული ფაკულტეტის დეკანს, ბატონ იოსებ კელენჯერიძეს.

ყველას გისურვებთ წარმატებულ კონფერენციას.

ყველას გისურვებთ წარმატებულ კონფერენციას.

SALUTATION DE SON EXCELLENCE M. DIÉGO COLAS, AMBASSADEUR DE FRANCE EN GÉORGIE, POUR INTRODUIRE LA CONFÉRENCE

Mesdames, Messieurs,
Chers invités,

J'aimerais, avant toute chose, remercier l'Université de l'Europe pour l'organisation de cette conférence, et tout particulièrement le doyen de la faculté de droit, Monsieur Ioseb Kelenjeridze, qui a rendu cette journée possible. Par de telles initiatives, vous contribuez au développement de la réflexion sur le système juridique géorgien, européen et international.

J'aimerais également remercier tous les participants, professeurs et chercheurs, ainsi que les experts français du droit européen qui se sont déplacés spécifiquement pour cette occasion.

Nous sommes ici réunis autour d'un sujet complexe qui nécessite toute notre attention et

notre intérêt le plus vif : « Le droit international face à la guerre ». Le Chancelier allemand Olaf Scholz a qualifié l'invasion russe de « rupture éclatante du droit international ». La situation internationale inédite demande donc de traiter ce sujet avec la plus grande attention.

Les questions autour du droit international sont plus essentielles que jamais. Pour que ce droit reste pertinent il est essentiel de le comprendre, le discuter, le débattre, et l'Université de l'Europe nous offre aujourd'hui cette opportunité. Ayant moi-même travaillé au sein des Affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères, je suis particulièrement sensible à ce thème. La situation actuelle soulève de nombreuses questions, auxquelles je l'espère, nous aurons l'occasion

d'apporter des éléments de réponse.

Il est important de poursuivre et de nourrir cette dynamique de réflexion, et c'est dans cette perspective que nous sommes réunis ici aujourd'hui. Je ne doute pas de la variété des interventions auxquelles nous aurons aujourd'hui l'honneur d'assister.

Nous sommes heureux d'avoir avec nous un panel d'intervenants tout à fait remarquables, composé de professeurs de droit international et de professionnels du droit travaillant au ministère de la justice géorgien ou bien auprès d'organisations internationales comme la Cour pénale internationale.

Je suis tout particulièrement heureux de voir présents aujourd'hui des professeurs français : le Directeur de Sciences Po Aix et une Maître de Conférence de l'Université Rennes 1. J'espère que vos interventions sauront entrer en résonance avec celles de vos confrères géorgiens et démontrer une fois de plus que la coopération étroite entre nos peuples est créatrice de valeur-ajoutée.

L'Université de l'Europe ces deux dernières années a démontré son dynamisme. Je tiens à souligner son implication dans le programme Jean Monnet Erasmus+ visant à encourager l'enseignement et la réflexion dans le domaine des études sur l'Union Européenne. Je vou-

drais mentionner aussi ses nombreuses actions conjointes entreprises avec l'Ambassade de France.

Nous avons construit avec l'Université de l'Europe un haut niveau de confiance et je suis fier des beaux et fructueux projets que nous avons menés ensemble comme:

- La publication du dictionnaire juridique franco-géorgien, un projet qui avait été porté par Monsieur le doyen de la faculté de droit,
- Un concours d'essai dont le but était de populariser les valeurs européennes auprès des élèves géorgiens qui avaient été invités à composer sur le thème «L'avenir européen de la Géorgie»;
- Ajouter une précédente conférence sur la justice des mineurs en Géorgie, durant laquelle des magistrats français avaient mis en lumière le rôle central du juge des enfants et du système de protection des mineurs en France.

Je tiens à remercier de nouveau l'Université de l'Europe et Le Doyen de la faculté de droit, Monsieur Ioseb Kelenjeridze.

Je vous souhaite à tous une excellente conférence.



მისაღმება



იოსებ კელენჯერიძე

ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი, საერთაშორისო სამართლის დოქტორი, პროფესორი

აოგესაღმებით, დღევანდელი კონფერენციის თემა, მართლაც მნიშვნელოვანი და მეტად აქტუალურია. ჩვენს თვალწინ ხდება მოვლენები, რომელიც სცდება საერთაშორისო სამართლის ჩარჩოებს. ერთი სახელმწიფო თავს ესხმის მეორე სუვერენულ სახელმწიფოს და ამ ქმედების გამართლებას სხვადასხვა მიზეზით ცდილობს.

ყველამ ვიცით, რომ საერთაშორისო სამართალი ძალის გამოყენებას ყოველგვარი გამონაკლისის გარეშე კრძალავს. გაეროს წესდების მე-2 მუხლის მე-4 პარაგრაფი სახელმწიფოთა შორის სამხედრო ძალის რაიმე ფორმით გამოყენებას არ ითვალისწინებს.

ამგვარად, გაეროს წესდება ყოველგვარი წინაპირობების გარეშე, ცალსახად, კრძალავს ძალის გამოყენებას საერთაშორისო ურთიერთობებში. იგი უფრო კატეგორიულია და მეტის მომცველი, ვიდრე ერთა ლიგის პაქტი. ძალის გამოყენება მკაფიოდ იკრძალება სასამართლოს მიერ ყოველგვარი გარემოებების დადგენისა და გამომწვევი მიზეზების ძებნის გარეშე.

ნებისმიერი გამონაკლისის დაშვება, დიდი სახელმწიფოების მხრიდან, აჩენს ამ უფლების ბოროტად გამოყენების რისკებს,

ისევე როგორც ამას ერთა ლიგის შემთხვევაში ჰქონდა ადგილი. ამიტომ, გაეროს წესდება არც კი განიხილავს ძალის გამოყენების მიზეზებს, იქნება ეს სამართლიანობის აღდგენა თუ საკუთარი მოქალაქეების უფლებების დაცვა უცხო სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, ძალის გამოყენებას იგი მარტივად და კატეგორიულად კრძალავს.

აღნიშნული პრინციპი განმტკიცებულია შემდგომ საერთაშორისო აქტებშიც, კერძოდ: 1970 წლის გაეროს გენერალური ასამბლეის დეკლარაციაში „საერთაშორისო სამართლის პრინციპების შესახებ“, ჰელსინკის 1975 წლის დასკვნით აქტში, 1987 წლის დეკლარაცია, საერთაშორისო ურთიერთობებში ძალის გამოყენების ან ძალით დამუქრებაზე უარის თქმის პრინციპის ეფექტიანობის გაძლიერების შესახებ და ა.შ.

მიუხედავად ამ აკრძალვებისა, უკრაინაში უკვე რამდენიმე თვეა ომი მიმდინარეობს, რომელიც ანადგურებს ადამიანების სიცოცხლეს და ჩვენ ვერაფერს ვშველით, გარდა იმისა, რომ ვგმობთ და მას კანონგარეშედ ვაცხადებთ. ეს ყველაფერი გაეროს დასუსტებულ როლზე გვაფიქრებინებს და ადამიანებში იმედგაცრუებას იწვევს. მით უმეტეს, რომ საქართველომ თავის თავზე გამოსცადა ეს მოვლენები რამდენიმე წლის წინ და დღესდღეობით, განმეორების საფრთხე კვლავ რეალურია.

მთელი საერთაშორისო საზოგადოება ეძებს გზებსა და საშუალებებს, რათა შეაჩერონ ეს ბოროტება.

როგორ მუშაობს საერთაშორისო სამართალი და რას ვუპირისპირებთ ამ ომს?

დღევანდელი კონფერენციის მსვლელობის დროს ქართველი და უცხოელი ექსპერტები ისაუბრებენ იმ საერთაშორისო სანქციებსა და მოსალოდნელ შედეგებზე, რამაც შეიძლება ამ ომის შეჩერებას შეიძლება შეუწყოს ხელი.

კიდევ ერთხელ მინდა მადლობა გადავუხადო ფრანგ კოლეგებს ჩამობრძანებისათვის და დღევანდელ ღონისძიებაში მონაწილეობისათვის.

წარმატებას ვუსურვებ კონფერენციის მსვლელობას.

Salutation

Ioseb Kelenjeridze

Directeur de l'Institut de droit de l'Université de l'Europe, Docteur en droit international, Professeur

Le sujet de la conférence d'aujourd'hui, est vraiment important et très pertinent. Des événements passant sous nos yeux, dépassent le cadre du droit international. Un État attaque un autre État souverain et tente de justifier cette action par diverses raisons.

Nous savons tous que le droit international interdit le recours à la force sans aucune exception. Le paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies ne prévoit pas l'utilisation de la force militaire entre États sous quelque forme que ce soit.

Ainsi, la Charte des Nations Unies, sans aucune condition préalable, interdit sans équivoque l'usage de la force dans les relations internationales. Il est plus catégorique et plus complet que le Pacte de la Société des Nations. Le recours de la force est expressément interdit sans la détermination des circonstances et la recherche des causes motivé par le tribunal.

Autoriser toute exception de la part des grandes puissances fait provoquer le risque d'abus de ce droit, comme ce fut le cas avec la Société des Nations. Par conséquent, la Charte des Nations Unies n'aborde même pas les raisons du recours de la force, que ce soit pour rétablir la justice ou protéger les droits de ses propres citoyens sur le territoire d'un État étranger, elle interdit simplement et catégoriquement le recours de la force.

Ce principe a été confirmé dans des actes internationaux ultérieurs. Dans des actes, notamment: dans la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1970 «Sur les principes du droit international», l'Acte final d'Helsinki de 1975, la Déclaration de 1987 sur le renforcement de l'efficacité du principe du refus de

recourir à la force ou à la menace de la force dans les relations internationales Relation, etc...

Malgré cette interdiction, une guerre que se déroule en Ukraine depuis plusieurs mois, détruisant la vie des gens, et nous ne pouvons que la reprocher et déclarer illégitime. Tout cela nous fait penser au rôle affaibli de l'ONU et provoque la déception des gens. D'autant plus que la Géorgie a vécu ces événements il y a quelques années et aujourd'hui, la menace de les répétition est toujours réelle.

Toute la communauté internationale cherche les voies et moyens pour arrêter ce mal.

Comment fonctionne le droit international et qu'oppose-t-on à cette guerre?

Au cours de la conférence d'aujourd'hui, des experts géorgiens et étrangers vont discuter des sanctions internationales et des conséquences attendues qui pourraient contribuer à arrêter cette guerre.

Encore une fois, je tiens à remercier mes collègues français d'être venus et d'avoir participé à l'événement d'aujourd'hui.

Meilleurs vœux pour une conférence réussie.



საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია 2022 „საერთაშორისო სამართალი ომის პირისპირ“

- 3 მისი აღმატებულება საფრანგეთის ელჩის დიეგო კოლასის მისალმება კონფერენციისადმი
- 6 მისალმება
იოსებ კელენჯერიძე
- 10 ევროკავშირი – ღირებულებათა ერთობა ომის განსაცდელში
როსტან მეჰდი
- 23 ევროკავშირის შემზღვეველი ზომები – განახლებული იურიდიული „იარაღი“ უკრაინის ომის პირისპირ?
ანა ამონიკი
- 40 რუსეთის მიერ ძალის გამოყენებლობის ფუნდამენტური პრინციპის ხელყოფა საქართველოსა და უკრაინის მაგალითებზე
ხათუნა ბურკაძე
- 49 საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა
მერი კოჭლამაზაშვილი
- 55 საქართველოს სტრატეგიული სამართალწარმოება 2008 წლის ომის საქმეზე საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე
ნინო ნიკოლაიშვილი

CONFÉRENCE SCIENTIFIQUE INTERNATIONALE 2022 „Le droit international face à la guerre“

- 4 Salutation de Son Excellence M. Diégo Colas, Ambassadeur
de France en Géorgie, pour introduire la conférence
- 7 Salutation
Ioseb Kelenjeridze
- 17 Une Union de Valeur à L'épreuve de la Guerre
Rostane Mehdi
- 32 Les Mesures Restrictives de l'Union Européenne, Une «Arme»
Juridique Renouvelée Face à la Guerre en Ukraine?
Anne Hamonic
- 45 L'atteinte de la Part de la Russie au Principe de Non-recours
à la Force à L'exemple de la Géorgie et de l'Ukraine
Khatuna Bourkadze
- 52 Le Statut Juridique des Habitants des Territoires Occupés
de la Géorgie
Méri Kotchlamazashvili
- 63 La Procédure Judiciaire Stratégique de la Géorgie Dans L'affaire
de la Guerre de 2008 Devant les Juridictions Internationales
Nino Nikolaishvili

ევროკავშირი – ღირებულებათა ერთობა ომის განსაცდელში



როსტან მეჰლი

ექსის პოლიტიკური მეცნიერებათა სკოლის დირექტორი, სამართლის ფაკულტეტის პროფესორი, ჟან მონე «ad personam»-ის წოდების მფლობელი, ბრიუსელს ევროპის კოლეჯის შტატგარეშე პროფესორი საერთაშორისო, შედარებითი და ევროპული სამართალი – CERIC, UMR 7318

უკრაინის კრიზისი ევროპული კრიზისია. როგორც არაპირდაპირ (გამომდინარე იქედან, რომ მისი მიზეზია უკრაინის სურვილი – უმოკლეს ვადებში განეწვევინა ევროკავშირში), ასევე, პირდაპირ (ვინაიდან აჩენს კითხვას – როგორ უნდა იმოქმედოს კანონის უზენაესობასა და დემოკრატიის პრინციპებზე დაფუძნებულმა რეგიონალურმა ორგანიზაციამ, საერთაშორისო სამართლის უხეში დარღვევის შემთხვევაში).

ეს კრიზისი ნათლად წარმოაჩენს იმას, რასაც ძალიან მარტივი ფორმულით პრეზიდენტ პუტინის სამ შეცდომას ვუნოდებდი. უპირველესად, ეს იყო შეფასებისას დაშვებული გამაოგნებელი შეცდომა, რომელმაც ერთდროულად გამოიწვია მომაკვდავი ატლანტიკური ალიანსის გამოცოცხლება; იმ ერთადერთი სტრუქტურის (უშიშროების საბჭო) ნეიტრალიზება, სადაც რუსეთის ხმას ჯერ კიდევ ჰქონდა მნიშვნელობა და ევროპული სოლიდა-

რობის გაცოცხლება, რომელიც ყველა ნიშნით უკიდურესად შესუსტებული იყო. ამ კუთხით, შთამბეჭდავია იმის დანახვა, რომ ევროკავშირმა არა მხოლოდ მტკიცე რეაგირება მოახდინა და შეძლო ეფექტური მობილიზაცია (ამ შემთხვევაში, ჩემი კოლეგის – ანნ ჰამონიკის არაჩვეულებრივ ანალიზს დავეყრდნობი), არამედ მოახერხა, შეენარჩუნებინა მიმზიდველობა (საქართველომ და უკრაინამ დაადასტურა ევროკავშირში განეწვევინების სურვილი).

საკითხი, რომელზეც ყურადღების გამახვილება მსურს, გახლავთ ის, რომ რუსულმა აგრესიამ უბიძგა ევროკავშირს, კიდევ ერთხელ დაედასტურებინა იმ პროექტის დემოკრატიული არსი, რომლის ეპიცენტრიც ღირებულებათა ერთობლიობა, მათ შორის უმთავრესი – სოლიდარობის პრინციპია. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი ავალდებულებს წევრ სახელმწიფოებს, იყვნენ ლოიალურები როგორც ორმხრივ ურთიერთობებში, ასევე, ორგანიზაციასთან მათ დამოკიდებულებაში (და პირიქით), საკუთარი სუვერენიტეტისათვის ზიანის მიყენების გარეშე. სწორედ ამას გულისხმობს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, როდესაც აღნიშნავს რომ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლში მოცემული ღირებულებები, რომელსაც იზიარებენ წევრი სახელმწიფოები, „განსაზღვრავენ ევროკავშირის, როგორც საერთო სამართლებრივი წესრიგის იდენტობას“¹. საგარეო კუთხით, ამ ღირებულებების დაცვა და უზრუნველყოფა უდავოდ უფრო რთულია, ვინაიდან ერთდროულად მოიაზრებს ინტერესთა

¹ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, 16 თებერვალი 2022, უნგრეთი პარლამენტისა და ევროპის კავშირის საბჭოს წინააღმდეგ C-156/21 და პოლონეთი პარლამენტისა და ევროპის კავშირის საბჭოს წინააღმდეგ, C157/21, pt. 127.

თანხვედრას და გადანყვეტილების მიღების რეალურ ავტონომიას. ამასთან, იურიდიული და ინსტიტუციური მექანიზმების არსებობა (რაც ზოგიერთისათვის ზედმეტად რთულია) საკმარისი არაა ინტერესთა ერთობისა და ქმედუნარიანობის უზრუნველსაყოფად. ამ კუთხით, ევროკავშირის ლიდერობას უკვე დიდი ხანია საფრთხეს უქმნის მუდმივი ნაციონალური ეგოიზმი. შესაბამისად, ევროკავშირი მეორე ხარისხის მოთამაშედ რჩება და არ ვარ დარწმუნებული, რომ, ამ კუთხით, უკრაინის ომი რადიკალურად შეცვლის მდგომარეობას.

პარადოქსულია, მაგრამ ევროკავშირი უდავოდ საერთაშორისო დემოკრატიული იდეალის წარმატებულ მაგალითად გვევლინება. და მაინც, საშუალო და ხანგრძლივ პერსპექტივაში, მისი ქმედება შესუსტებულია იმ კრიზისის ფონზე, რომელიც მას შიდა დონეზე აზიანებს.

სწორედ ამ ქრილში უნდა განვიხილოთ ის ძვრები, რომელთაც ბოლო ათწლეულის მანძილზე განიცდის ევროკავშირი. ეს ფაქტი გვაიძულებს, გავაცნობიეროთ ის პარადოქსი, რომელიც საცოდავი იდენტობის² ტანჯვას გამოხატავს. უსამართლობა იქნებოდა, დაგვევიწყებინა უპრეცედენტო კონტინენტური ტრანსფორმაციის ძალა, რომელსაც ევროპული პროექტი განასახიერებს. ფაქტობრივად, ევროკავშირმა განავითარა სამართალზე დამყარებული ხანგრძლივი მშვიდობის პროექტი. ამ კუთხით, ევროკავშირი „შერიგების სურვილისა და იდეალიზმის“ არაჩვეულებრივი გამოვლინებაა, რომლის წარმატებაც მნიშვნელოვანწილადაა განპირობებული ინტეგრაციის პროცესის არა მხოლოდ მშვიდობიან, არამედ მკვეთრად დემოკრატიულ და ლიბერალურ ამბიციასთან შერწყმით.

სწორედ ამ მიზეზით, კრიზისი, რომლის წინაშეც დგას ევროკავშირი და, რომელიც ამდღარებს საერთაშორისო დაძაბულობას (და იმედი ვიქონიოთ არა პირიქით), არ ჰკავს სხვა კრიზისებს. მან შეიძინა უმთა-

ვრესი მნიშვნელობა, ვინაიდან მოიცავს კანონის უზენაესობის ყველა ძირითად ელემენტს. შესაბამისად, კანონის უზენაესობის ხელყოფა სასიცოცხლო საფრთხეს უქმნის ევროკავშირს, ვინაიდან ისინი მჭიდროდ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული.

1. ევროკავშირი დემოკრატიული სისტემაა

ა. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს უმნიშვნელოვანესი როლი

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო არის ინსტიტუცია, რომელმაც ყველაზე დიდი როლი შეასრულა ღირებულებათა ამ სისტემის ჩამოყალიბებასა და წარმოჩენაში. სწორედ ამ ქრილში შექმნა მან თავისი სასამართლო პრაქტიკა და ჩამოაყალიბა ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების კატალოგი (60-იანი წლების ბოლოდან). ეს გახლავთ უფლებები, რომელთა გამოცხადებაც, ფართო მნიშვნელობით, დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობისათვის აუცილებელია.

თუკი კანონის უზენაესობის ცნებას და იმ მემკვიდრეობას დავუბრუნდებით, რომელიც ამ ცნებას უდევს საფუძველში, იმ დასკვნამდე მივალთ, რომ ევროპულმა სასამართლომ “წევრი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციურ ტრადიციებში იპოვნა ის საფუძველი, რომელზედაც ამ სტრუქტურის მნიშვნელოვანი ნაწილია დაშენებული. თუმცა, არ უნდა დავაკნინოთ, ამ მტკიცებულების თითქმის ტავტოლოგიური ხასიათი. ევროპული თანამეგობრობა არის სამართლებრივი გაერთიანება, ვინაიდან მას სხვა არჩევანი არ აქვს, რადგან თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოებისაგან შედგება.

ევროპული სასამართლო კანონის უზენაესობის ზუსტი დეფინიციისაგან ფორმალურად დიდხანს იკავებდა თავს და უპირატესობას მის არსზე კონცენტრირებას ანიჭებდა. სწორედ ამგვარად მოხაზა მან

2 რ. მეჭლი, „ევროკავშირი ან საცოდავი იდენტობის პარადოქსები“, ევროკავშირის ჟურნალი, სექტემბერი 2018, გვ. 496.

იმ ცნების კონტურები, რომლის ცენტრშიც ყველას მხრიდან სამართლის დაცვის ვალდებულება და მისი იურისდიქციული უზრუნველყოფა იდგა. კანონის უზენაესობა იურიდიულად გარანტირებული პრინციპებისა და ღირებულებების ერთობაში ყველას (ინდივიდებისა და სახელმწიფო ორგანოების) ჩართულობას გულისხმობს. ეს ოპცია, ბუნებრივია, გულისხმობს მოსამართლის არსებობას, რომელიც სრულიად დამოუკიდებლად შეძლებს სამართლებრივი სახელმწიფოს³ (ან კავშირის) საბაზისო კომპონენტების ხელყოფის ფაქტების დასჯას.

ბ. კანონის უზენაესობა ინტეგრაციის პროექტის ცენტრში

კლასიკური მიდგომიდან მკაფიოდ განსაზღვრულ კონსტიტუციურ ლოგიკაზე გადასვლის ნათელი მაგალითია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი. კანონის უზენაესობის იდენტიფიცირება ხდება იმ ღირებულებათა რაოდენობით, რომელიც თვით „ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის საფუძველს“⁴ წარმოადგენს. ამ ღირებულებებს ორმაგი ფუნქცია აქვს⁵: **საზეიმოდ ადასტურებს საერთო მემკვიდრეობის ერთგულებას და განსაზღვრავს ევროკავშირის ეთიკურ სტრუქტურას.**

კანონის უზენაესობა ამ „ცოცხალი“ ღირებულებების სისტემის ცენტრშია, რომლის დაცვა ევროკავშირმა ყველა გარემოებაში უნდა უზრუნველყოს. ეს მოთხოვნა ვრცელდება ევროკავშირში განწევრიანების პროცესში მყოფ სახელმწიფოებზე და, ასევე, იმ სახელმწიფოებზე, რომლებიც უკვე **გასაწევრიანებლად** ემზადებიან. **კანდიდატმა**

3 მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, დიდი პალატა, 27 თებერვალი 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses კონტას სასამართლოს წინააღმდეგ* C64/16.
 4 მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, 10 დეკემბერი 2018, ა. უიგტმანი, საქმე. C-621/18, pt 62.
 5 ს. ლაბელი, ევროკავშირის ღირებულებები, დისერტაცია, ექს მარსელი, 2016.

სახელმწიფომ უნდა შექმნას „სტაბილური ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატიას, სამართლის უზენაესობას...“ და შეასრულოს წევრ სახელმწიფოებზე დაკისრებული ვალდებულებები. ანუ „წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული ღირებულებები წარმოადგენს ყველა იმ უფლებით სარგებლობის პირობას, რომელიც ამ წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეკრულებების შესრულებისგან მომდინარეობს“⁶.

უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, ევროკავშირში განწევრიანების შემდეგ, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და 49 მუხლების თანახმად, ქვეყნებს „უკან დახევის“ შესაძლებლობა აღარ აქვთ. ამ თვალსაზრისით, კანდიდატ ქვეყანას „ამ ღირებულებების დაცვა მხოლოდ ევროკავშირში განწევრიანების გზაზე არ ეკისრება და განწევრიანების შემდეგ, ამ ვალდებულებისაგან გათავისუფლებას ვერ შეძლებს“. ანუ სხვაგვარად რომ ვთქვათ, **წევრ სახელმწიფოებს არანაირი უფლება არ აქვთ, შეცვალონ საკუთარი კანონმდებლობა, თუკი ეს „კანონის უზენაესობის ღირებულების დაცვის თვალსაზრისით უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება“⁷.** შესაბამისად, სახელმწიფოებმა თავი უნდა შეიკავონ ისეთი წესების მიღებისაგან, რომელიც, რაიმე ფორმით, ხელყოფს კანონის უზენაესობის ამა თუ იმ მოთხოვნას. სწორედ ასე უნდა გავიგოთ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლში გაწერილი სანქციების პროცედურა.

სწორედ ეს არის **2020/2092⁸ რეგლამენტის** მიზანი, გამართლება და, ასევე, გადაჭრით შეიძლება ითქვას – კანონის უზენაესობის ცნების შინაარსი. ამ ტექსტის მიზანია

6 მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, 16 თებერვალი 2022, უნგრეთი პარლამენტისა და ევროპის კავშირის საბჭოს წინააღმდეგ C-156/21 და პოლონეთი პარლამენტისა და ევროპის კავშირის საბჭოს წინააღმდეგ, C157/21, pt. 128.
 7 C-83/19, pt. 162.
 8 ევროპის პარლამენტისა და ევროპის საბჭოს 2020 წლის 16 დეკემბრის 2020/2092 რეგლამენტი (ევროპის კავშირი, ევრატიომი) ევროკავშირის ბიუჯეტის დაცვის პირობითი რეჟიმის შესახებ *JOU*, 22 დეკემბერი 2020, L 433, p.

ევროკავშირის ბიუჯეტის დაცვა, ნევრ სახელმწიფოებში კანონის უზენაესობის პრინციპების უხეში დარღვევის გამოვლინების შემთხვევაში. ტექსტში განერილია ზოგადი ხასიათის დებულებები და აღნიშნულია, რომ კანონის უზენაესობა „მოიცავს კანონიერების პრინციპს, რომელიც გულისხმობს გამჭვირვალე, პასუხისმგებლიანი, დემოკრატიული და პლურალისტური საკანონმდებლო პროცესის არსებობას, ისევე როგორც სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპების არსებობას, აღმასრულებელი ხელისუფლების თვითნებობის აკრძალვას, ეფექტიან სამართლებრივ დაცვას, მათ შორის, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ საქმის განხილვის უფლებას. ფუნდამენტური უფლებების კუთხით კი, საუბარია ხელისუფლების დანაწილებაზე, დისკრიმინაციის აღმოფხვრაზე და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპზე. კანონის უზენაესობა ეხმიანება ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლში განერილ ევროპის კავშირის სხვა ღირებულებებსა და პრინციპებს“. თუმცა, ზემოთქმულის მიუხედავად, კანონის უზენაესობაზე მუდმივი თავდასხმების თავიდან აცილება ვერ ხერხდება.

გარდა ამისა, კანონის უზენაესობა გარე „პროექციის“⁹ ღირებულებაა. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლში ნათქვამია, რომ „დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის განვითარება და განმტკიცება, ისევე, როგორც ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემა“ ფიგურირებს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (CFSP) ხუთ მიზანს შორის. ამიტომ მიზანშეწონილია დისტანციის მაქსიმალურად შემამცირებელი დიპლომატია, რომელიც გარდაუვლად მიჰნავს მისი ობიექტური ინტერესების დაცვას ღირებულებე-

ბის აქტიური გავრცელებისგან. ამ მიზნით, ევროკავშირი ცდილობს, მესამე ქვეყნებთან დადებულ შეთანხმებებში სისტემატურად შეიტანოს პუნქტები, რომლებიც განსაზღვრავს (ზოგად ფორმატში) მორალურ და პოლიტიკურ საფუძველს, რომელზედაც ხელშეკრული მხარეები აპირებენ თავიანთი სახელშეკრულებო ურთიერთობის დამყარებას. აქედან ჩანს, რომ ადამიანის უფლებებთან და უფრო ფართოდ დემოკრატიასთან დაკავშირებული პრობლემები სცილდება სახელმწიფოს ექსკლუზიური სუვერენიტეტის ფარგლებს.

2. კანონის უზენაესობა (მეტად, ვიდრე ოდესმე) ზენოლის ობიექტი

ევროინტეგრაცია არის დაპირისპირების ობიექტი, რომელიც მწვავედება, რადგან გარკვეული მთავრობები ამკვიდრებენ „დეგრადირებულ“ დემოკრატიულ მოდელს. საერთაშორისო კონტექსტის მზარდი დაძაბულობა აშკარად ვერ შეცვლის ამ ტრაექტორიას.

ა. პოლიტიკა კანონის უზენაესობის წინააღმდეგ

რამდენიმე ნევრ სახელმწიფოში, განსაკუთრებით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, მმართველობის სადავეები ხანგრძლივი დროით გადავიდა არალიბერალური პოლიტიკური ძალების ხელში, რომელთაც აქვთ ამბიცია, დემოკრატიას შეუქმნან ისეთი საფუძვლები, რომელიც მეტად პასუხობს სუვერენიტეტის მკაფიო კონცეფციის მოთხოვნებს¹⁰. ეს ვითარება სრულიად მართებულად აყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ ლიბერალურ კონსტიტუციონალიზმს.

იღიბეხადუხი გაუჩკვევლობა¹⁰ – ილიბერალიზმში ხალხის ცენტრალური როლის

9 რ. მეჭლი, „კანონის უზენაესობის დაცვა ევროპულ სამართალსა და ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობებში“, *კანონის უზენაესობა საერთაშორისო სამართალში*, საფრანგეთის საზოგადოება საერთაშორისო სამართლისთვის – სიმპოზიუმი, პედონე, 2009, გვ.319-338.

10 ი. დიამანტი და მ. ლაზარი, *ხალხოკრატია, ჩვენი დემოკრატიების მეტამორფოზა*, Gallimard.

წარმოჩინება მიზნად ისახავს მისი ინიციატორების ავტორიტარული ზრახვების დაფარვას. ამის მშვენიერი მაგალითია ალექსანდრე ლუკაშენკო, რომელმაც აშკარად შეშფოთებული ჟურნალისტების დასამშვიდებლად, რომლებიც მას დიქტატურის დამყარების სურვილში ადანაშაულებდნენ, განაცხადა: „მე ხალხის წარმომადგენელი ვარ და ვიმუშავებ ხალხისთვის“¹¹. ამ პერსპექტივაში, აზრი ეკარგება ყველაფერ იმას, რაც „ქმნის“ ლიბერალურ დემოკრატიას; ხელისუფლების დანაწილება, პლურალიზმი, ფუნდამენტური თავისუფლებები თუ უმცირესობების უფლებები ვერ უწევს კონკურენციას არჩევნების შედეგების გადაჭარბებულ შეფასებას. ამ პირობებში მაჟორიტარული ჩაგვრა დამაჯერებელ ჰიპოთეზად იქცევა. უფრო მეტიც, წარმომადგენლობითი დემოკრატია დასუსტებულია, ხოლო იმ შუამავალი ორგანოების არსებითი ფუნქცია, რომელიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების არსებობას და მათი წახილის აუცილებელ გათვალისწინებას – უარყოფილი. კონტრმაჟორიტარულ ინსტიტუტებს კი ვერ ექნებათ ძალაუფლება, რაც საზოგადოებას ართმევს ძვირფას შესაძლებლობას, შეაკავოს შერჩევითი ლოგიკა, დამახინჯებული საარჩევნო პრაქტიკის პირობებში.

დემოკრატიული დაყოფა – ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის წევრ სახელმწიფოებში ყველაზე მეტად შეიმჩნევა კანონის უზენაესობის არსის განმსაზღვრელი პრინციპების შესუსტება. ხელისუფლება რეფორმების ჟინითაა შეპყრობილი, რაც მათ ათეულობით კანონების მიღებისაკენ უბიძგებს, რომელთა სიმრავლე აზიანებს ზოგადად, დემოკრატიულ სიცოცხლისუნარიანობას და კერძოდ, სამართლებრივ უსაფრთხოებას¹².

11 ფ. ზაკარია, გ.21.
 12 ევროპის საბჭოს 2017 წლის 13 ივლისის რეკომენდაცია 2017 წლის პოლონეთის რეფორმების ეროვნულ პროგრამასთან დაკავშირებით, სადაც მოცემულია საბჭოს მიერ 2017 წლის პოლონეთის ჰარმონიზების პროგრამის შეფასება. რეკომენდაციაში აღნიშნულია: „სამართლებრივი უსაფრთხოება და მარეგულირებელი, ფისკალური

ამ რეფორმების დამთხვევა მიანიშნებს (შემაშფოთებელ) სისტემატურ მიდგომაზე¹³. ამ თვალსაზრისით ისინი კანონის უზენაესობის ძირითად საყრდენზე მთავარი თავდასხმის გამოხატულებას წარმოადგენენ. ამასთანავე, ევროპის კავშირის კანონმდებელი არ ცდება, როდესაც მაგალითად „სამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის საფრთხეს“ კანონის უზენაესობის პრინციპების დარღვევის პირველ ნიშნად აღიქვამს¹⁴.

ბ. კანონის უზენაესობა ჯერ კიდევ მყიდვდაა დაცული

მიუხედავად მყარი კონსტიტუციური საფუძვლებისა, ევროკავშირი ვერ ახერხებს, წინ აღუდგეს კანონის უზენაესობის (რე)ფორმატირებისკენ¹⁵ მიმართულ სტრატეგიებს. წევრი სახელმწიფოები, ყოველ შემთხვევაში, ისინი, რომლებიც ყველაზე მტრულად არიან განწყობილნი საერთო დისციპლინების მიმართ, უგულებელყოფენ ხელშეკრულების დებულებებს (თუ სამართლის ძირითად პრინციპებს) და ჯიუტად ეწინააღმდეგებიან მოთხოვნებს, რომლებიც გაისმის ყველა მხრიდან მათი მიმართულებით.

უფხო პოლიტიკური, ვიდეო სამახიდებივი მიდგომა – დიდი ხნის განმავლობაში სამართლებრივ სახელმწიფოს უფრო პო-

თუ სხვა ინსტიტუტების და პოლიტიკის ხარისხისა და პროგნოზის მიმართ ნდობა წარმოადგენს ინვესტიციების მაჩვენებლის ზრდის მნიშვნელოვან ფაქტორს. კანონის უზენაესობა და მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობა ასევე მნიშვნელოვანია ამ კონტექსტში. კანონის უზენაესობასთან დაკავშირებული სერიოზული პრობლემების მოგვარება ხელს შეუწყობს სამართლებრივი უსაფრთხოების გაძლიერებას“.

13 CJUE, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, 15 ივლისი 2021, ევროკომისია პოლონეთის წინააღმდეგ, C-791/19, pts 106-114.
 14 2020/2092 რეგლამენტის 3 მუხლი, ქვ. ა.
 15 ლ. პეკი და ს. პლატონი, „კანონის უზენაესობისთვის სისტემური საფრთხე პოლონეთში: მოქმედებასა და გაჭიანურებას შორის“, რობერტ შუმანის ფონდი, 13 ნოემბერი 2017, <https://www.robert-schuman.eu>

ლიტიკური კუთხით განიხილავდნენ, ვიდრე სამართლებრივად. ეს საკითხი ხელშეკრულებებით კი არ იყო იგნორირებული, არამედ სუსტი სამართლებრივი ლოგიკით განიხილებოდა.

ევროპარლამენტმა არაერთხელ გაამახვილა ყურადღება აღმოსავლეთ ევროპაში არსებულ ვითარებაზე. მაგალითად, 2017 წლის 15 ნოემბერს მან მიიღო რეზოლუცია პოლონეთში კანონის უზენაესობის და დემოკრატიის მდგომარეობის შესახებ, რათა მოენოებინა საბჭოსთვის, ემოქმედა ევროკავშირის მე-7 მუხლის 1-ელი პუნქტის საფუძველზე. 2018 წლის 4 ივლისს მან პირველად გადაწყვიტა, შეედგინა ანგარიში პროცედურის დაწყების მიზანშეწონილობის შესახებ, იმავე დებულებიდან გამომდინარე. თავის მხრივ, არც ევროკომისია ჩამორჩა. ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოებში უმრავლესობის მიერ დემოკრატიისათვის საზიანო პროექტების რაოდენობის შესაძლო ზრდაზე რეაგირების საშუალებების სტრუქტურირების მიზნით, მან 2014 წლის 11 მარტს „კანონის უზენაესობის გასამყარებლად ევროკავშირის ახალი ჩარჩო განსაზღვრა“¹⁶. ეს სისტემა კომისიასა და შესაბამის წევრ სახელმწიფოს შორის დიალოგს უზრუნველყოფს, რათა თავიდან აიცილოს სიტუაციის გაუარესება, რამაც შესაძლოა კანონის უზენაესობისთვის „სისტემური საფრთხეების“ წარმოქმნა და საბოლოოდ „სერიოზული დარღვევის აშკარა რისკი“ გამოიწვიოს, რომელიც გაამართლებდა ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის დაწყებას. „ჩარჩო“ მიზნად ისახავს, თავიდან აიცილოს იმპრესიონისტული მიდგომა იმ გარემოებებში, სადაც პირიქით, დიდი სიზუსტეა საჭირო. საფრთხის სერიოზული და მუდმივი ხასიათის გათვალისწინებით, ინსტიტუტებს მოეთხოვებათ, გააღრმავონ ანალიზი, რათა მომავალ გადაწყვეტილებებს სასურველი ლეგიტიმაცია შესძინონ. პრინციპში, საბჭოსადმი მიმართვა ამ

სტრუქტურული დიალოგის პროცესის დადასტურებულ წარუმატებლობას ასახავს.

პრაქტიკაში, საბჭომ ვერასოდეს შეძლო ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის ეფექტური გამოყენების ინიცირება. ამ უძღურებამ იმ კონსტიტუციური მექანიზმის გაუფასურება გამოიწვია, რომელსაც უნდა უზრუნველყო ევროპულ დირექტივებათა სისტემის ეფექტური დაცვა. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი „ბირთვულ იარაღს“ შეგვიძლია შევადაროთ, რომელიც საბჭომ, საბოლოოდ, დამხმარე აქსესუარების განყოფილებაში მოათავსა.

სასამაჩთღო კანონის უზენაესობის გადასაჩინად, როდესაც ყველა სხვა ინსტიტუტი უარს ამბობს საკუთარი საზედამხედველო კომპეტენციის განხორციელებაზე, მოსამართლე ხშირად უკანასკნელი დასაყრდენია. ამასთანავე, სასამართლო ხაზს უსვამს მისი ფუნქციის ქეშმარიტად დემოკრატიულ ხასიათს. ის ავალდებულებს ყველას (სახელმწიფო ხელისუფლებას თუ კერძო ოპერატორებს), პატივი სცენ დემოკრატიულ პრინციპებს. მოსამართლის ჩარევის პერსპექტივა პოლიტიკური ხელისუფლებისათვის მისი პრეროგატივების თავისუფალ განხორციელებას არ აფერხებს, თუმცა არეგულირებს ყველა შესაძლო გადაცდომას.

კანონის უზენაესობის დასაცავად ბრძოლაში სასამართლო ადასტურებს, რომ კანონი შესაძლებელს ხდის იმ კონფლიქტების განეიტრალებას (ამ ტერმინის ყველა მნიშვნელობით), რომლებიც ექსკლუზიურად, პოლიტიკურ ქრილში, შესაძლოა გადაუჭრელ და უკონტროლო კონფლიქტებად გადაიქცნენ.

იმის ნინაშე, რაც ზოგჯერ დაუსრულებელ ძალისმიერ გამოცდას ემსგავსება, სასამართლო პრაქტიკა შესაძლოა უფრო შემტევი გახდეს. ალბათ, ასეც უნდა გავიგოთ ის გადაწყვეტილებები, რომელთა მეშვეობითაც სასამართლომ შესაძლებელი გახადა 2020/2092 რეგულაციის იმპლემენტაციის უზრუნველყოფა. მან ხაზგასმით აღნიშნა,

16 COM (2014) 158 ფინალური.

რომ „ევროკავშირის ბიუჯეტი არის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობით, შესაძლებელია დაკონკრეტდეს სოლიდარობის პრინციპი ევროკავშირის პოლიტიკასა და ქმედებებში, რაც აღნიშნულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლში და, რომელიც თავად ევროკავშირის სამართლის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპია“. თუმცა, მისი განხორციელება „აღნიშნულ ბიუჯეტში შეტანილი საერთო რესურსების პასუხისმგებლიან გამოყენებაში ნევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთდობას ეფუძნება“. შესაბამისად, ბიუჯეტი არის საკვანძო ინსტრუმენტი, რომლის მთლიანობა შეიძლება დაირღვეს ერთ ნევრ სახელმწიფოში კანონის უზენაესობის პრინციპების დარღვევით, რამაც „შესაძლოა, გამოიწვიოს გარანტიის არარსებობა, რომ ხარჯები, რომელსაც ევროკავშირის ბიუჯეტი ფარავს, შეესაბამება ევროკავშირის სამართლით გათვალისწინებული დაფინანსების ყველა პირობას და, ამგვარად, აკმაყოფილებს ევროკავშირის მიზნებს, მის მიერ მსგავსი ხარჯების დაფინანსებისას“.

* * *

ევროკავშირი დიდი გაურკვევლობის პერიოდში შედის. ამასთან დაკავშირებით, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო წლების განმავლობაში კანონის უზენაესობის სიცოცხლისუნარიანობის მუდმივ შესუსტებაზე პასუხისმგებლობის მნიშვნელოვანი წილი ეკისრება ნევრ სახელმწიფოებს, ყველა ნევრ სახელმწიფოს.

გავიხსენოთ მაგ. ვაისის (Weiss) გადანყვეტილება, რომლითაც ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ 2020 წელს შეგნებულად გადაწვიტა ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის საფუძვლების შერყევა. რღვევის სტრატეგიის არჩევით, საკონსტიტუციო სასამართლომ, ალბათ, გზა გაუხსნა მთავრობებს, რომელთაც სურთ, ნებისმიერ ფასად დაიცვან საკუთარი

სახელმწიფოს იდენტობა¹⁷. ამრიგად, მაშინ, როდესაც არავის გაუბედავს ამ წითელი ხაზის გადალახვა, პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ 2021 წლის 7 ოქტომბერს მკაფიოდ თქვა უარი ევროკავშირის პირველადი სამართლის პრიმატზე. ნორმების იერარქიის ლოგიკიდან გამომდინარე, პოლონელი მოსამართლეები ანგრევენ იდეალს და პირდაპირ პოლიტიკურ კონფლიქტში შედიან¹⁸.

მართალია, რუსეთის აგრესიამ შესაძლოა გადაათამაშოს ვითარება, თუმცა ჯერჯერობით უცნობია – რა სახით. არ არის გამორიცხული, რომ ამ არეულობამ კომისიას ის ენთუზიაზმი გაუნელოს, რომელიც 2022 წლის 16 თებერვლის გადაწყვეტილებებმა გააჩინა. ერთმანეთის მხარდაჭერის აუცილებლობამ შესაძლოა მას გადააფიქრებინოს სადამსჯელო პოლიტიკის განხორციელება იმ სახელმწიფოების მიმართ, რომლებიც, სავარაუდოდ, ლტოლვილთა ნაკადის მიღების წინა ხაზზე იქნებიან და შესაძლოა, უშუალო სამხედრო კონფლიქტის პირველი შედეგები სწორედ საკუთარ თავზე იწვნონ.

ან პირიქით, როგორც ეს ევროკავშირის ისტორიაში ხშირად მომხდარა, შესაძლოა ძლიერმა გარე სტიმულებმა იდენტობის კონსტრუქციის პროცესის გაძლიერებას შეუწყონ ხელი. მოვლენების ზენოლამ შესაძლოა სასურველი მოძრაობა გამოიწვიოს და გზასაცდენილმა სახელმწიფოებმა ხელახლა აღმოაჩინონ კანონის უზენაესობის აშკარა უპირატესობა.

17 ამ თვალსაზრისით, საფრანგეთი არ არის დაზღვეული ამგვარი გადაცდომისგან, თუ გავიხსენებთ *Data France-ის საქმეს*, მთავრობამ ძალიან მარტივად მოუწოდა საფრანგეთის სახელმწიფო საბჭოს არ ეხელმძღვანელა სასამართლო პრაქტიკით, იმ მოტივით, რომ ის *ultra vires* პრინციპით იყო მიღებული.

18 მ.ფებერი-ისალი, „კანონის უზენაესობა და მოსამართლეები ევროპაში“, *Esprit*, დეკ. 2021, გ. 25.

UNE UNION DE VALEUR À L'ÉPREUVE DE LA GUERRE

Rostane Mehdi

*Directeur de Sciences Po Aix, Agrégé des Facultés de droit,
Chaire Jean Monnet ad personam, Professeur visiteur au Collège d'Europe de Bruges,
Droits international, comparé et européen-CERIC, UMR 7318*

La crise ukrainienne est une crise européenne. Indirectement, parce qu'elle tire son origine de la volonté de l'Ukraine de rejoindre à brève échéance l'Union européenne; directement parce qu'elle interroge sur la manière dont une organisation régionale fondée sur les principes de l'État de droit et de la démocratie réagit à une violation majeure du droit international.

Cette crise est révélatrice de ce que j'appellerai, par une formule sans doute trop facile, les trois fautes du président Poutine. Au fond, par une stupéfiante erreur d'appréciation, celui-ci est simultanément parvenu à réanimer une Alliance Atlantique subclaquante, à neutraliser le seul cénacle où la voix de la Russie pouvait encore porter (le Conseil de sécurité) et relancer une solidarité européenne dont tout semblait indiquer qu'elle était en berne. Il est à ce titre impressionnant de voir que l'Union européenne a non seulement réagit vigoureusement, en se mobilisant efficacement (je renvoie ici à l'excellente analyse de ma collègue Anne Hamonic), mais qu'elle reste finalement très attractive (l'Ukraine et la Géorgie ayant confirmé leur souhait de la rejoindre).

Le point sur lequel je souhaiterais insister ici est que l'agression russe a amené l'Union à **réaffirmer l'essence démocratique d'un projet au cœur duquel se trouve un ensemble de valeurs dont le principe clé de solidarité. Énoncée à l'article 2 du traité sur l'UE, cette solidarité impose aux États membres de se montrer loyaux, dans leurs rapports réciproques mais**

aussi dans leurs relations avec l'organisation (l'inverse étant également vrai) **sans que cela ne porte toutefois atteinte à leur souveraineté. C'est bien ce que la Cour de justice de l'UE affirme lorsqu'elle rappelle que les valeurs identifiées à l'article 2 TUE, et partagées par les États membres, «définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun»¹. Sur le plan externe, la défense et la promotion de ces valeurs est sans doute plus difficile car elle suppose à la fois des intérêts convergents une autonomie réelle de décision. Or, l'existence de mécanismes juridiques et institutionnels (pour certains très sophistiqués) ne suffit pas à garantir cette communauté d'intérêts et cette capacité d'action.** Sous cet angle, le leadership de l'Union est menacé depuis longtemps par des égoïsmes nationaux récurrents. Celle-ci **reste un acteur de second ordre sans que je sois certain que la guerre en Ukraine rebatte les cartes.**

Il y a là un paradoxe: l'Union apparaît incontestablement comme la manifestation accomplie d'un idéal démocratique international et pourtant la consistance à moyen et long terme de son action est affaiblie par la crise qui la mine sur un plan interne.

Sans doute, est-ce ainsi qu'il faut comprendre **les secousses que l'Union traverse depuis une décennie.** Ce constat oblige à se confronter à un paradoxe qui exprime les tour-

¹ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil* C-156/21 et *Pologne c. Parlement et Conseil*, C157/21, pt. 127.

ments d'une identité malheureuse². En effet, il serait injuste d'oublier la force de transformation continentale sans précédent qu'incarne le projet européen. **En effet, l'Union européenne a promu un projet de paix durable par le droit.** En cela, elle est la traduction remarquable d'une «**volonté de la réconciliation et de l'idéalisme**»¹² dont le **succès tient principalement à l'arrimage de l'intégration à une ambition non seulement pacifique mais clairement démocratique et libérale.**

Sans doute est-ce pour cela que la crise que l'Union affronte et qu'aggravent les tensions internationales (à moins que cela ne soit l'inverse) n'est comparable à aucune autre. Elle revêt **une dimension essentielle** car elle n'épargne aucun des éléments constitutifs de l'État de droit. Or, **porter atteinte à l'État de droit menace, vitalement, l'Union elle-même, tant l'une dépend de l'autre et réciproquement.**

1. L'UNION EUROPÉENNE EST UN SYSTÈME DÉMOCRATIQUE

A. Le rôle fondateur de la Cour de justice

La Cour de justice de l'UE est sans doute l'institution qui a le plus fait pour rendre visible et structurer ce système de valeurs. C'est clairement dans cet esprit qu'elle a conçu, par exemple, sa jurisprudence établissant un catalogue des droits fondamentaux de la personne humaines (à compter de la fin des années 60) ; des droits dont la proclamation est plus généralement indispensable à la vitalité démocratique.

Si l'on revient aux conditions de reprise du concept d'État de droit et de l'héritage qui le sous-tend, la Cour a trouvé dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres le socle sur lequel repose, pour une partie importante, de l'édifice. On ne doit cependant pas minimiser le caractère presque tautologique de l'affirmation. La Communau-

2 R. Mehdi, «L'Union européenne ou les paradoxes d'une identité malheureuse», *Rev. de l'Union européenne*, sept. 2018, p. 496.

té est une communauté de droit parce qu'elle n'a d'autre choix étant elle-même constituées d'États de droit.

La Cour a longtemps hésité à livrer une définition précise de ce qu'est l'État de droit sur un plan formel préférant se concentrer sur sa substance. Elle a ainsi dessiné les contours d'une notion comprenant en son centre le souci d'imposer le respect du droit par tous et d'en assurer la garantie juridictionnelle. **La réalité de l'État de droit est ainsi subordonnée à l'adhésion par tous (pouvoirs publics et individus) à un ensemble de principes et de valeurs juridiquement garantis. Cette option suppose évidemment la présence d'un juge capable d'assurer en toute indépendance de sanctionner les atteintes portées aux éléments constitutifs d'un État (ou d'une Union) de droit³.**

B. L'État de droit au cœur du projet d'intégration

L'article 2 du traité sur l'Union européenne signe le passage d'une approche conventionnelle à une logique constitutionnelle parfaitement assumée. L'État de droit est identifié au nombre des valeurs formant **les «fondements même de l'ordre juridique de l'Union»⁴.** Ces valeurs ont une double fonction⁵ : **marquer solennellement l'attachement à un héritage commun; donner à l'Union sa structure éthique.**

L'État de droit est bien au cœur de ce système de valeurs «vivant» dont l'Union européenne doit s'assurer de la sauvegarde en toutes circonstances. Cette exigence s'impose aux États engagés dans un processus d'adhésion voire de **préadhésion. L'État candidat doit mettre en place des «institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du**

3 CJUE, gde ch., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas*, C64/16.

4 CJUE, 10 décembre 2018, *Wightman e.a.*, aff. C-621/18, pt. 62.

5 S. Labayle, *Les valeurs de l'Union européenne*, Thèse, Aix Marseille, 2016.

droit...» et respecter les obligations inhérentes à la qualité d'État membre. En effet, «il en découle que le respect par un État membre des valeurs que contient l'article 2 TUE constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre»⁶. Plus largement, une fois devenus membres, les États ne peuvent, en vertu, **des articles 2 et 49 TUE, faire « machine arrière »**. En ce sens, «le respect de ces valeurs ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un État candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion». Dit autrement, rien **n'autorise jamais les États membres à modifier leur législation au risque d'entraîner une «régression de la protection de la valeur de l'État de droit»**⁷. Dans cette perspective, ils doivent s'abstenir d'adopter des règles qui porteraient atteinte de quelle que manière que ce soit à telle ou telle exigence de l'État de droit. C'est évidemment ainsi qu'il faut comprendre la procédure de sanction prévue à l'article 7 TUE.

Tel est justement l'objet et la justification du **règlement 2020/2092**⁸, de manière décisive le contenu du concept d'État de droit. Ce texte consiste à **protéger le budget de l'Union contre des atteintes à ce dernier découlant de manière suffisamment directe de violations des principes de l'État de droit dans un État membre**. Il énonce des éléments de portée générale en rappelant que l'État de droit **«recouvre le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à**

6 CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil* C-156/21 et *Pologne c. Parlement et Conseil*, C157/21, pt. 128.

7 C-83/19, pt. 162.

8 Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *JOUE*, 22 décembre 2020, L 433, p. 1

la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi. L'État de droit s'entend eu égard aux autres valeurs et principes de l'Union consacrés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne». Pourtant, rien de tout cela n'a enrayé les attaques dont l'État de droit est continuellement l'objet.

Au-delà, l'État de droit est une valeur de «projection» externe⁹. L'article 11 TUE dispose que **«le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales» comptent au nombre des cinq objectifs de la PESC**. Tout concourt donc à ce qu'elle déploie **une diplomatie réduisant le plus possible la distance séparant inévitablement la protection de ses intérêts objectifs de la promotion active de ses valeurs**. A cet effet, l'Union veille à insérer systématiquement, dans les accords conclus avec des États tiers, des **clauses définissant (généralement de manière assez sommaire) le socle moral et politique sur la base duquel les parties contractantes entendent asseoir leur relation conventionnelle**. On comprend alors que les problèmes relatifs aux droits de l'homme et plus largement à la démocratie sortent du champ de la souveraineté exclusive de l'État.

2. L'ÉTAT DE DROIT (PLUS QUE JAMAIS) SOUS PRESSION

L'intégration européenne est la cible d'une contestation qui se durcissent à mesure que certains gouvernements installent un **modèle démocratique «dégradé»**. **La tension croissante du contexte international n'est évidemment pas de nature à inverser la trajectoire**.

9 R. Mehdi, «Le respect de l'Etat de droit en droit européen et dans les relations extérieures de l'Union», in *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de la Société française pour le droit international, Pedone, 2009, pp. 319-338.

A. La politique contre l'État de droit

Dans plusieurs États membres, notamment d'Europe centrale et orientale, le gouvernement est durablement passé aux mains de forces politiques illibérales dont l'ambition est de doter la démocratie de fondations plus conformes à ce que réclame une conception exigeante de la souveraineté³⁴. Cette option conduit à une remise en cause parfaitement assumée du constitutionnalisme libéral.

Confusions illibérales¹⁰ – Dans l'illibéralisme la centralité écrasante du peuple vise à dissimuler les intentions autoritaires de ses promoteurs. **Nul ne le dira mieux qu'Alexandre Loukachenko qui, voulant sans doute rassurer un parterre de journalistes inquiets, se défendait de vouloir instaurer une dictature en rappelant «je suis du peuple, et je vais être pour le peuple»¹¹.** Dans cette perspective, plus rien de ce qui «fait» une démocratie libérale n'a de sens; **la séparation des pouvoirs, le pluralisme, les libertés fondamentales ou encore les droits des minorités ne résistent pas à la survalorisation des vertus du suffrage.** Dans ces conditions **l'oppression majoritaire devient une hypothèse crédible.** Plus encore, la démocratie représentative est abaissée tandis qu'est niée la fonction essentielle de ces corps intermédiaires qui assurent une prise en compte indispensable des différents groupes sociaux et de leurs préoccupations. **Les institutions contre-majoritaires ne sauraient quant à elle avoir droit de cité, ce qui prive la société d'un moyen précieux d'endiguer des logiques contingentes uniquement fonctions de vicissitudes électorales.**

La désagrégation démocratique – C'est dans les États membres d'Europe centrale et orientale que **l'affaïssement des principes définissant la substance même de l'État de droit est le plus perceptible.** Les autorités y sont gagnées par une frénésie de réformes les conduisant à adopter des dizaines de textes dont l'accumula-

10 I. Diamanti & M. Lazar, *Peuplecratie, la métamorphose de nos démocraties*, Gallimard.

11 F. Zakaria, p. 21.

tion atteint la vitalité démocratique en général et la sécurité juridique en particulier¹².

La **coïncidence de ces réformes laisse deviner une (inquiétante) approche systématique¹³.** À cette aune, elles sont l'expression d'une atteinte principielle à ce qui constitue la poutre maîtresse de l'État de droit. Du reste, législateur de l'Union ne s'y est pas trompé lorsqu'il identifie par exemple dans la «mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire» le premier indice d'une violation des principes de l'État de droit¹⁴.

B. La sauvegarde encore incertaine de l'État de droit

En dépit de solides points d'appui constitutionnel, l'Union ne parvient pourtant pas à contrecarrer les stratégies visant à (re)former l'État de droit¹⁵. Les États membres, du moins ceux qui sont les plus hostiles aux disciplines communes, se montrent insensibles aux prescriptions du traité (ou des principes généraux du droit) et résistent obstinément aux injonctions qui leurs sont adressées de toutes parts.

Une approche plus politique que juridique – Longtemps, l'État de droit a été appréhen-

12 Comme le rappelle le Conseil dans une recommandation du 13 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2017, «La sécurité juridique et la confiance dans la qualité et la prévisibilité des politiques et institutions réglementaires, fiscales et autres sont autant de facteurs importants susceptibles d'accroître le taux d'investissement. L'état de droit et l'indépendance de la justice sont également essentiels dans ce contexte. En prenant en considération les sérieuses préoccupations liées à l'état de droit, on contribuera à renforcer la sécurité juridique».

13 CJUE, 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne*, C-791/19, pts 106 à 114.

14 Article 3, sous a), du règlement 2020/2092.

15 L. Pech & S. Platon, «Menace systémique envers l'État de droit en Pologne : entre action et procrastination», Fondation Robert Schuman, 13 novembre 2017, <https://www.robert-schuman.eu>

dé sous un angle plus politique que juridique. Non pas que la question fut ignorée des traités, mais elle était envisagée au fil de logiques faiblement juridicisées.

Le Parlement européen s'est saisi à plusieurs reprises de la situation prévalant à l'Est de l'Europe. Il a, par exemple, adopté le 15 novembre 2017 une résolution sur la situation de l'État de droit en Pologne et de la démocratie en vue d'inviter le Conseil à agir sur la base de l'article 7 § 1 UE. Le 4 juillet 2018, il a décidé pour la première fois de rédiger un rapport sur l'opportunité du déclenchement d'une procédure au titre de cette même disposition. La Commission européenne elle-même n'est pas en reste. En effet, soucieuse de structurer le pouvoir de réaction face à la montée, dans certains États membres, de majorités susceptibles de porter des projets de rupture démocratique, elle a défini le 11 mars 2014 un «nouveau cadre de l'Union européen pour renforcer l'État de droit»¹⁶. Ce dispositif organise le dialogue entre la Commission et l'État membre concerné afin de prévenir une dégradation de la situation de nature à conduire à la survenance de «menaces systémiques» envers l'état de droit et à terme à un «risque clair de violation grave» propre à justifier l'enclenchement de la procédure prévue à l'article 7 TUE. Le «cadre» vise à éviter une approche impressionniste dans des circonstances qui requièrent, au contraire, beaucoup de précision. En imposant de se pencher sur le caractère grave et persistant d'une menace, les institutions sont invitées à étayer leur analyse afin de donner aux décisions à venir toute la légitimité souhaitable. Au fond, la saisine ultime du Conseil scelle l'échec avéré de ce processus de dialogue structuré.

En pratique, le Conseil n'a jamais été capable d'initier une application effective de l'article 7 TUE. Cette impotence a eu pour effet de démonétiser le dispositif constitutionnel censé garantir une défense efficace du système européen de valeurs. A force de comparer l'article 7 TUE à une «arme nucléaire», le Conseil a fini par

le ranger prudemment au rayon des accessoires.

La Cour au secours de l'État de droit – Lorsque toutes les autres institutions ont renoncé à exercer leur propre compétence de contrôle, le juge est souvent le dernier rempart. Ce faisant, la Cour souligne la nature authentiquement démocratique de sa fonction. Elle contraint chacun (pouvoirs publics ou opérateurs privés) au respect des principes démocratiques. **La perspective d'une intervention du juge n'empiète pas sur le libre exercice par le pouvoir politique de ses prérogatives mais en tempère les excès éventuels.**

Dans le combat pour la défense de l'État de droit, la Cour démontre que le droit permet de neutraliser (à tous les sens du terme) des conflits qui s'ils étaient maintenu exclusivement sur un terrain politique en deviendraient insolubles et incontrôlables.

Face à ce qui ressemble parfois à une épreuve de force sans fin, la jurisprudence, peut se faire plus offensive. C'est ainsi que peuvent se comprendre les arrêts par lesquels la Cour a permis d'assurer la mise en œuvre du règlement 2020/2092. Elle a en effet souligné que «le budget de l'Union est l'un des principaux instruments permettant de concrétiser, dans les politiques et les actions de l'Union, le principe de solidarité, mentionné à l'article 2 TUE, lequel constitue lui-même l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union». Or, la mise en œuvre de celui-ci «repose sur la confiance mutuelle entre les États membres dans l'utilisation responsable des ressources communes inscrites audit budget». Le budget est donc un instrument clé dont l'intégrité peut être compromise par des violations des principes de l'État de droit commises dans un État membre, dès lors que celles-ci «peuvent avoir pour conséquence, notamment, l'absence de garantie que des dépenses couvertes par le budget de l'Union satisfont à l'ensemble des conditions de financement prévues par le droit de l'Union et, partant, répondent aux objectifs poursuivis par l'Union lorsqu'elle finance de telles dépenses».

16 COM (2014) 158 final.

* * *

L'Union européenne entre dans une période de grande incertitude. A cet égard, force est d'insister sur le fait que les États membres, tous les États membres, portent une part importante de responsabilité dans la fragilisation constante de la vitalité de l'État de droit au cours des dernières années.

On se souvient ainsi de la décision *Weiss* par laquelle la Cour constitutionnelle fédérale a délibérément choisi en 2020 d'ébranler les bases mêmes de l'ordre juridique de l'Union. En assumant une stratégie de rupture, la Cour constitutionnelle a probablement libéré des gouvernements soucieux de défendre à tout prix l'identité de leur État¹⁷. Ainsi alors que personne n'avait jamais osé franchir cette ligne rouge, le Tribunal constitutionnel polonais a, le 7 octobre 2021, explicitement refusé la primauté du droit primaire de l'Union. Sortant de la lo-

17 À cet égard, la France n'échappe pas à cette dérive si l'on veut bien se rappeler que dans l'affaire *Data France* le gouvernement a invité le Conseil d'État à refuser, purement et simplement, d'appliquer la jurisprudence de la Cour au motif que celle-ci aurait statuer *ultra vires*.

gique de hiérarchie des normes, les juges polonais rompent avec un idéal pour entrer dans un conflit politique frontal¹⁸.

Il est vrai que l'agression Russe pourrait rebattre le jeu, sans que l'on puisse deviner, à ce stade, de quelle manière. On ne peut exclure que cette tourmente n'amène la Commission à tempérer l'enthousiasme que les arrêts du 16 février 2022 avaient pu faire naître. La nécessité de resserrer les rangs pourrait la dissuader d'engager une politique punitive à l'encontre d'États dont tout indique qu'ils seront en première ligne donc appelés à absorber l'afflux de réfugiés voire à supporter les premiers effets d'une confrontation militaire directe.

A l'inverse, **peut-être faut-il gager que comme souvent dans l'histoire de l'Union, de puissants stimuli externes viennent renforcer le processus de construction identitaire. La pression des événements induirait alors un mouvement souhaitable de redécouverte par des États égarés des vertus indépassables de l'État de droit.**

18 M. Febvre-Issaly, «Les juges et l'État de droit en Europe», *Esprit*, déc. 2021, p. 25.



ევროკავშირის შემზღვეველი ზომები – განახლებული იურიდიული „იარაღი“ უკრაინის ომის პირისპირ?

„ტექტონიკური ძვრა“¹ – სწორედ ამ სიტყვებით შეაფასა საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ევროკავშირის უმაღლესმა წარმომადგენელმა ჟოზეფ ბორელიმ 2022 წლის 24 თებერვალს რუსეთის უკრაინაში შეჭრა. იმ ომის პირისპირ, რომელიც ევროპის საზღვრებთან მძვინვარებს, ევროპის კავშირმა ორმაგი დანიშნულების² მრავალი ინსტრუმენტი აამოქმედა. ამ ინსტრუმენტების მიზანია, დახმარება აღმოუჩინოს უკრაინას და იმ ქვეყნებს, რომლებიც შესაძლოა ამ ომის შედეგად დაზარალდნენ და ზენოლის გზით აიძულოს რუსეთი, შეწყვიტოს საომარი მოქმედებები.

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად, ევროკავშირმა 2022 წლის 23 თებერვლიდან 21 ივლისამდე მიიღო შემზღვეველი ზომების შვიდი „პაკეტი“, ანუ „სანქციების პაკეტი“.³ ამ ზომების განხორციელება რუსეთის იმ მოქმედებების საპასუხოდ გადაწყდა, რომელსაც ევროკავშირი „უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის არაპროვოცირებულ და გაუმართლებელ თავდასხმად“⁴, „შეიარაღებულ აგრესიად“⁵ და „რუსეთის უკანონო სა-



ანა ამონიკი

*რენის უნივერსიტეტის დოცენტი
სამეცნიერო კვლევების ეროვნული
ცენტრი, IODE (დასავლეთის ინსტიტუტი:
სამართალი და ევროპა) – კვლევითი
ლაბორატორია 6262*

მხედრო მოქმედებად” აფასებს, რომელიც ღიად არღვევს საერთაშორისო სამართალს, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ქართიის პრინციპებს და საფრთხეს უქმნის ევროპულ და მსოფლიო მშვიდობასა და უსაფრთხოებას“.⁶ ევროკავშირის მხრიდან აღნიშნული შემზღვეველი ზომები წარმოადგენს „უკანონო ქმედებებზე რეაქციას“⁷. ეს გახლავთ „იურიდიული იარაღი“, რომელიც ძალის გამოყენების გარეშე ზღუდავს მის ადრესატებს.

უკრაინის ომის პირობებში ევროკავშირის მიერ ამოქმედებული შემზღვეველი ზომები განსაკუთრებით მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანია. ინოვაციური ხასიათიდან გამომდინარე, ეს ზომები აქტიურად შუქდებოდა მედიის მხრიდან. აღნიშნული ზომები იმდენად ინოვაციური აღმოჩნდა, რომ გაჩნდა კითხვა, აპირებდა თუ არა

1 ევროკავშირის საგარეო საქმეთა საბჭო (თავდაცვა), 2022 წლის 21 მარტი, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2022/03/21/> (საიტზე შესვლის თარიღი: 2022 წლის 28 ივლისი).
2 ა. ამონიკი, „უკრაინის ომი: საგარეო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის მრავალგანზომილებიანი რეაქცია“, სამართლის ტრიმესტრული ჟურნალი, 2022 წ. გამოქვეყნების ეტაპზე.
3 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (საიტზე შესვლის თარიღი: 2022 წლის 28 ივლისი).
4 რუსეთის მხრიდან უკრაინის წინააღმდეგ არაპროვოცირებული და გაუმართლებელი სამხედრო აგრესიის შესახებ 2022 წლის 24 თებერვლის ევროპული საბჭოს რიგგარეშე სხდომის დასკვნები, დოკ. EUCO 18/22 2022 წლის 24 თებერვალი.
5 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 24 და 25 მარტის დასკვნები, დოკ. EUCO 1/22, 2022 წლის 25 მარტი, §1.

6 2022 წლის 24 თებერვლის ევროპული საბჭოს რიგგარეშე სხდომის დასკვნები, ზემოთხს. §1.
7 მ. ბოსილონი, ევროკავშირის შემზღვეველი ზომები, ბრიუსელი, Bruylant, კოლ. შედარებითი და საერთაშორისო სამართლის შრომები, 2013, გვ. 712.

ევროკავშირი საგარეო პოლიტიკაში ამ ინსტრუმენტისათვის ახალი მნიშვნელობის მინიჭებას. უკრაინის ომის კონტექსტში, ევროკავშირის შემზღვეველი ზომების იურიდიული მექანიზმი კიდევ ერთხელ(1) და მრავალი თვალსაზრისით, წარმატებულად ამოქმედდა(2).

1. ევროკავშირის შემზღვეველი ზომების იურიდიული მექანიზმის ხელახალი ამოქმედება

დღეს შემზღვეველი ზომები ევროკავშირის მიერ ხშირად გამოყენებულ „იურიდიულ იარაღს“ წარმოადგენს. ევროკავშირის სამართლის საფუძველზე ორიგინალური იურიდიული რეჟიმის ამოქმედებით (1.1.) ევროკავშირმა მრავალფეროვანი შემზღვეველი ზომები შეიმუშავა (1.2.) და უკრაინის ომის პირობებში წარმატებით აამოქმედა.

1.1. ორიგინალური იურიდიული მექანიზმი

შემზღვეველი ზომების ორიგინალური იურიდიული რეჟიმის პრაქტიკას საფუძველი 1970-იან წლებში, *ევროკავშირის ხელშეკრულებისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების* ჩარჩოებში ჩაეყარა. ყოველი ახალი „სანქციების რეჟიმის“ შემუშავება და შემდგომი განვითარება ეფუძნება ე.წ „ბინარულ პროცესს“⁸, რომელიც ორი სამართლებრივი აქტის მიღებას გულისხმობს. თითოეულ სამართლებრივ აქტს თავისი მნიშვნელობა აქვს.

თავდაპირველად, წინადადებას შემზღვეველი ზომების შესახებ ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი აყენებს. წევრი სახელმწიფოების მხრიდან შემზღვეველ ზომებზე პოლიტიკური შეთანხმებები ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 29-ე მუხლის საფუძველზე შექმნილი ევრო-

კავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გადაწყვეტილების ფარგლებში მიიღწევა. მუშავდება ზომების სია და, საჭიროების შემთხვევაში, დასასანქცირებელ პირთა და სტრუქტურების ნუსხა. ეს გადაწყვეტილება, რომელიც ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში მიიღება, მთავრობათაშორისი მეთოდით განიხილება და შესაბამისად, ამ გადაწყვეტილების მიხედვით საჭიროა წევრი სახელმწიფოების ერთხლოვანი გადაწყვეტილება. სწორედ ამ ფაქტორით აიხსნება ევროკავშირის მხრიდან ამბიციური და/ან სწრაფი ზომების მიღებასთან დაკავშირებული სირთულეები, თუმცა გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში ნათლად გამოხატავს წევრი სახელმწიფოების ერთიანობას.

მომდევნო ეტაპი ევროპული საბჭოს მიერ რეგლამენტის მიღებაა, რომელსაც *ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების* 215-ე მუხლის თანახმად, ევროკავშირის უმაღლესი კომისარი და ევროკომისია ერთობლივად წარადგენენ და რომელიც, კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღება. ეს რეგლამენტი ევროკავშირის ინსტიტუტებსა და წევრ სახელმწიფოებს შესაძლებლობას აძლევს, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში აამოქმედონ ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გადაწყვეტილების ფარგლებში დამტკიცებული სანქციები.

ევროკავშირის სამართალში არსებული ამ უნიკალური „ორსაფეხურიანი“ მექანიზმის ფარგლებში, ორივე გადაწყვეტილება, პრაქტიკულად, ერთსა და იმავე დღეს მიიღება და ევროკავშირის ოფიციალურ მაცნეში ქვეყნდება. ასე მოხდა სანქციების თითოეული პაკეტის შემთხვევაშიც, რომელიც რუსეთის უკრაინაში შეჭრისა და ომის საპასუხოდ მიიღეს⁹.

8 იქვე., სპეც. გვ. 14.

9 იხ. 2022 წლის 23 თებერვლის ევროკავშირის მაცნე N L 421 / 2022 წლის 25 თებერვლის მაცნე N L 48 – 55 / 2022 წლის 28 თებერვლისა და 2 მარტის მაცნე N L 57, 58, 63, 65, 66 და 67 / 2022 წლის 15 მარტის მაცნე L 87 I / 2022 წლის 8 აპრილის მაცნე N L 110 და 111 / 2022 წლის 3 ივნისის მაცნე N L 153

ნლების განმავლობაში, ამ ორიგინალური იურიდიული მექანიზმის ფარგლებში არაერთი „სანქციების რეჟიმი“ დამტკიცდა. შესაბამისად, ჩამოყალიბდა მრავალფეროვანი შემზღუდველი ზომები, რომლის ამოქმედებაც შეუძლია ევროკავშირს. მათ შორის, მრავალი ზომა ამოქმედდა რუსეთის ქმედებების შესაჩერებლად.

1.2. შემზღუდველი ზომების მრავალფეროვნება

2022 წლის 21 ივლისისათვის, ევროკავშირს უკვე 40-ზე მეტი „სანქციათა რეჟიმი“¹⁰ ჰქონდა ამოქმედებული. თუმცა, ყველა ამ რეჟიმს ერთნაირი მახასიათებლები არ გააჩნია. შეგვიძლია დავასახელოთ სამი ძირითადი განსხვავება:

თუკი სანქციების ავტორებზე ვსაუბრობთ, შეგვიძლია გაეროს მიერ ამოქმედებული სანქციები და ევროკავშირის სანქციები განვასხვავოთ. ევროკავშირის მიერ მიღებული სანქციების რეჟიმების გარკვეული ნაწილი გაეროს უშიშროების საბჭოს მიერ მიღებული სანქციებია. მაგალითისათვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ ევროკავშირის მიერ ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკისა¹¹ და იემენის¹² წინააღმდეგ დაწესებული

სანქციები. აღნიშნული სანქციების დაწესება ევალება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, რომლებიც, იმავდროულად, გაეროს წევრი ქვეყნებიც არიან. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი თავად არ არის გაეროს წევრი, წევრი სახელმწიფოების მხრიდან სანქციების განხორციელების კომპეტენციის გადაცემის შემთხვევაში აღნიშნული ვალდებულება მასზეც ვრცელდება. თუმცა ევროკავშირს საკუთარი ზომების მიღებაც შეუძლია, იმისდა მიუხედავად, არსებობს თუ არა გაეროს უშიშროების საბჭოს წინასწარი რეზოლუცია ამ მიმართულებით. ამას ევროკავშირის „ავტონომიურ (შემზღუდველ) ზომებს“ უწოდებენ. ეს ზომები ევროკავშირს საშუალებას აძლევს, გაეროს სანქციების დამატებითი ან კომპლემენტარული ზომები დაამტკიცოს ან ამოქმედოს შემზღუდველი ზომები ისეთ საერთაშორისო სიტუაციებში, როდესაც გაეროს უშიშროების საბჭოს ერთ-ერთი მუდმივი წევრი ვეტოს უფლებას იყენებს ან, სავარაუდოდ, გამოიყენებს. უკრაინის ომის კონტექსტში, რუსეთის კონფლიქტში ჩართულობის ფონზე, შეუძლებელია გაეროს უშიშროების საბჭოს მხრიდან სანქციების ამოქმედება. შესაბამისად, ევროკავშირის მიერ უკრაინის ომის საპასუხოდ დაწესებული ყველა ზომა ავტონომიურ შემზღუდველ ზომას წარმოადგენს.

ასევე განასხვავებენ წერტილოვან და ზოგად სანქციებს. დასასანქცირებელთა იურიდიული სტატუსიდან გამომდინარე, ევროკავშირის სამართალი ორი ტიპის შემზღუდველი ღონისძიებების დამტკიცების შესაძლებლობას იძლევა. ერთი მხრივ,

ლარულად იცვლება და რომელიც უშიშროების საბჭოს 2014 წლის 26 თებერვლის N2140 რეზოლუციის შესრულებას გულისხმობს. აღნიშნული რეზოლუცია სპეციალური კომისიის მიერ იდენტიფიცირებულ პირთა მიმართ გადაადგილების შეზღუდვების დაწესებას და ფინანსური აქტივების გაყინვას მოითხოვს, ასევე ითვალისწინებს 2015 წლის 14 აპრილის უშიშროების საბჭოს N 2216 (2015) რეზოლუციის შესრულებას, რომლის თანახმადაც, კომიტეტის მიერ იდენტიფიცირებული პირებისა და ორგანიზაციებისათვის იარაღის მიყიდვაზე ემბარგო დაწესდა.

/ 2022 წლის 21 ივლისის მაცნე N L 193 და 194.

10 მოქმედი სანქციათა რეჟიმის ჰანორამა: <https://sanctionsmap.eu/#/main>

11 2013 წლის 23 დეკემბრის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება 2013/798/ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გადაწყვეტილება (PESC) ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკის წინააღმდეგ შემზღუდველი ზომების თაობაზე (2012 წლის მაცნე, N L 352, გვ. 51), რომელიც რეგულარულად იცვლება და რომელიც გაეროს უშიშროების საბჭოს 2013 წლის 5 დეკემბრის N 2127 (2013) რეზოლუციის შემდეგ იქნა მიღებული და ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკისათვის იარაღის მიწოდებაზე ემბარგოს დაწესებას ითვალისწინებს.

12 საბჭოს 2014 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილება 2014/932/ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა PESC/ იემენში შექმნილ მდგომარეობასთან დაკავშირებით შემზღუდველი ზომების დაწესების თაობაზე (2014 წლის მაცნე, N L 365, გვ. 147), რომელიც რეგულარულად იცვლება და რომელიც უშიშროების საბჭოს 2014 წლის 26 თებერვლის N2140 რეზოლუციის შესრულებას გულისხმობს.

ზომები, რომლის მიზანია „ეკონომიკური და ფინანსური ურთიერთობების სრული ან ნაწილობრივი შეწყვეტა ან შემცირება *ex hoc* ან *habeantur* სახელმწიფოსთან“¹³ (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების §215, 1-ელი მუხლი) და მეორეს მხრივ, ზომები – ფიზიკური თუ იურიდიული პირების, ჯგუფებისა და არასახელმწიფო სტრუქტურების წინააღმდეგ (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების §215, მე-2 მუხლი). პირველი – სახელმწიფოების წინააღმდეგ დაწესებულ კლასიკურ სანქციებს წარმოადგენს, როგორცაა მაგ., იარაღის ემბარგო ან უფრო ზოგადად – სხვადასხვა კატეგორიის პროდუქციის იმპორტსა და/ან ექსპორტზე დაწესებული შეზღუდვები. უკრაინაში დაწესებული ომის საპასუხოდ, 2014 წელს იარაღზე დაწესებულ ემბარგოს სხვადასხვა ტიპის პროდუქციის¹⁴ იმპორტსა და ექსპორტზე დაწესებული შეზღუდვები დაემატა¹⁵.

თუმცა მოსახლეობაზე ამ სანქციების არაპროპორციულმა გავლენამ დააფიქრა საერთაშორისო აქტორები, მათ შორის, ევროკავშირი და გადაწყდა, უპირატესობა მიენიჭებინათ ინდივიდუალური „ნერტილოვანი სანქციებისათვის“ – ე.წ. „სმარტ სანქციებისათვის“. ეს სანქციები ვრცელდება არა მთლიანად სახელმწიფოზე, არამედ კონკრეტულ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე, რომელთა ჩართულობა კრიზისულ ვითარებასა თუ კონფლიქტში განსაკუთრებით თვალშისაცემია. ასეთ შემთხვევაში, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გადაწყვეტილებასა და ევროპული საბჭოს დადგენილებას თან ახლავს იმ პირთა და ორგანიზაციების ნუსხა, რომელზე უნდა გავრცელდეს აღნიშნული შემზღუდველი ზომები. ამ სიას „შავ სიას“ უწოდებენ. აღნიშნული შესწორებებს ექვემდებარება,

კერძოდ, დასასანქცირებელ პირთა სიაში დამატებით პირთა შეყვანა ან ამოშლა, რაც ევროკავშირის გადაწყვეტილებითაა შესაძლებელი. ინდივიდუალური ზომები ძირითადად ფინანსური აქტივების გაყინვასა და ევროკავშირის ქვეყნებში გადაადგილებისა და ტრანზიტის შეზღუდვას გულისხმობს. აღნიშნული ღონისძიებებით კომპანიებს ევროკავშირის ტერიტორიაზე ან მისი მიმართულების საქმიანობის განხორციელება ეკრძალება.

უკრაინის ომის პირობებში, ევროკავშირმა ორივე ტიპის – როგორც ზოგადი, ასევე, ინდივიდუალური შემზღუდველი ზომები კომბინირებულად გამოიყენა¹⁶.

დაბოლოს, ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ სანქციების გეოგრაფიული და თემატური რეჟიმები, რომლებიც ერთმანეთისგან სანქციების მიზეზით განსხვავდება. ევროკავშირის შემზღუდველი ზომების უმრავლესობა (როგორც ზოგადი, ასევე ინდივიდუალური) იმ კონკრეტულ გეოგრაფიულ ზონას მოიცავს, სადაც მიმდინარე კრიზისსა თუ კონფლიქტზე ევროკავშირს სურს რეაგირება¹⁷. ასე მაგალითად, „შემზღუდველი ზომები ზოგიერთი პირების, ორგანიზაციებისა და სტრუქტურების მიმართ, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან გვინეა-ბისაუს¹⁸ რესპუბლიკაში მშვიდობას, უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას“ ან „შემზღუდველი ზომები ზოგიერთი პირისა თუ ორგანიზაციის მიმართ, ირანში არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით“¹⁹.

თუმცა 2001 წელს ევროკავშირმა სანქციების ახალი ტიპი გამოიყენა, რომელიც კონკრეტულ გეოგრაფიულ ზონას კი აღარ უკავშირდება, არამედ ისეთ საერთაშორისო ფენომენს, როგორცაა ტერორიზმი. ამ კუთხით, ევროკავშირმა „ტერორიზმის წინა-

13 აღნიშვნა გაკეთებულია ჩვენ მიერ.

14 იხ. *infra*, 2.2

15 გადაწყვეტილება 2014/512/PESC და ევროკავშირის რეგლამენტი N 833/2014 რუსეთის მიერ უკრაინაში განხორციელებული დესტაბილიზაციური მოქმედებების გამო ამოქმედებულ შემზღუდველ ზომებთან დაკავშირებით, 2014 წლის მარტი N L 229, გვ. 13 და გვ. 1.

16 იხ. *infra*, 2.2.

17 იხ. ევროკავშირის მიერ დასანქცირებული ზონების რუკა: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

18 ევროპული საბჭოს 2012 წლის 31 მაისის გადაწყვეტილება 2012/285/PESC, 2012 წლის მარტი N L 142, გვ. 36.

19 ევროპული საბჭოს 2011 წლის 12 აპრილის გადაწყვეტილება 2011/235/PESC, 2011 წლის მარტი N L 100, გვ. 51.

აღმდეგ საბრძოლველი სპეციფიკური ზომები²⁰ დაამტკიცა, რომელიც სანქციების „თემატური რეჟიმის“ მაგალითია. უკანასკნელი წლების განმავლობაში კიდევ სამი ახალი თემატური რეჟიმი შეიქმნა: „ქიმიური იარაღის გამოყენებისა და გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლის რეჟიმი“²¹, „კიბერშეტევების საწინააღმდეგო რეჟიმი, რომელიც საფრთხეს უქმნის ევროკავშირსა და მის წევრ ქვეყნებს“²² და „ადამიანის უფლებების უხეში დარღვევისა და ამ უფლებების ხელყოფის უხეში ფაქტების საწინააღმდეგო რეჟიმი“²³. ეს რეჟიმები შესაძლებელს ხდის შემზღვეველი ზომების ამოქმედებას იმ პირებისა და ორგანიზაციების წინააღმდეგ, რომელთა ქმედებაც ევროკავშირის მიერ უკანონოდ მიიჩნევა, აღნიშნული ქმედებების გეოგრაფიული მდებარეობის მიუხედავად. უკრაინის ომის პირობებში, ევროკავშირმა ძირითადად გეოგრაფიული ტიპის რეჟიმები ამოქმედდა: „უკრაინის ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებული რეჟიმი“, „რუსეთის მიერ უკრაინაში განხორციელებული დესტაბილიზაციური მოქმედებების რეჟიმი“ და „დონეცკისა და ლუჰანსკის ოლქების რეჟიმი“²⁴. თუმცა, ასევე ამოქმედდა თემატური რეჟიმი „ადამიანის უფლებების უხეში დარღვევისა და ამ უფლებების უხეში ხელყოფის ფაქტების საპასუხოდ“. ევროკავშირის გადანყვეტილებით, აღნიშნული სანქციები ასევე შეეხო ე.წ. „ვაგნერის დაჯგუფების“ წევრებს, რომელიც რუსეთში ჩამოყალიბებულ და ყოველგვარი იურიდიული სტატუსის გარეშე²⁵ მოქმედ სა-

მხედრო დაჯგუფებას წარმოადგენს. აღნიშნული დაჯგუფების მოქმედებები უკრაინაში დადასტურებულია²⁶.

ევროკავშირის განკარგულებაში არსებული მრავალფეროვანი შემზღვეველი ზომები მას შესაძლებლობას აძლევს, საჭიროების შემთხვევაში, განსხვავებულ საერთაშორისო სიტუაციებში, განსხვავებულად იმოქმედოს და სხვადასხვა ტიპის სანქციები კომბინირებულად ამოქმედოს. ამის მაგალითია უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის სამხედრო აგრესია და ამ აგრესიის შედეგად წარმოქმნილი შეიარაღებული კონფლიქტი. შემზღვეველი ზომები რეაგირების უდავოდ განსაკუთრებული ინსტრუმენტია, რომლის საშუალებითაც, ევროკავშირმა სამაგალითო მობილიზაცია მოახერხა სხვადასხვა მიმართულებით.

2. სხვადასხვა მიმართულებით შემზღვეველი ზომების სამაგალითო მობილიზაცია

უკრაინის ომის პირობებში, 2022 წლის 23 თებერვლიდან 21 ივლისის ჩათვლით, ევროკავშირმა „სანქციების შვიდი პაკეტი“ დაამტკიცა, რომლებიც, თავის მხრივ, სხვადასხვა ტიპის შემზღვეველ ზომებს გულისხმობს. ევროკავშირმა ამ გზით რამდენჯერმე დაამტკიცა უკვე არსებული სანქციების ორი რეჟიმი. სანქციების ახალი რეჟიმი აწესებს შემზღვეველ ზომებს „რუსეთის ფედერაციის მხრიდან უკრაინის მიერ არაკონტროლირებადი დონეცკისა და ლუჰანსკის ოლქების აღიარებისა და რუსული შეიარაღებული ძალებისათვის ამ ტერიტორიებზე შესვლის ბრძანების საპასუხოდ“ (ამ რეჟიმს „დონეცკისა და ლუჰანსკის რეჟიმს“ უწოდებენ)²⁷. ამ რეჟიმის თანახმად,

20 27 დეკემბრის ევროპული საბჭოს ერთიანი პოზიცია, 2001 წლის მაცნე N L 344, გვ. 93.
 21 2018 წლის 15 ოქტომბრის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება (PESC) 2018/1544 და ევროკავშირის რეგლამენტი(UE) 2018/1542, 2018 წლის მაცნე N L 259, გვ. 25 და გვ. 12.
 22 2019 წლის 17 მაისის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება (PESC) 2019/797 და რეგლამენტი (UE) 2019/796, 2019 წლის მაცნე N L 129I, გვ. 13 და გვ. 1.
 23 2020 წლის 7 დეკემბრის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება და რეგლამენტი 2020/1998, 2020 წლის მაცნე N L 410I, გვ. 13 და გვ. 1.
 24 ამ რეჟიმების პრეზენტაცია იხ. *infra*, 2.2.
 25 ევროპული საბჭოს 2021 წლის 13 დეკემბრის აღ-

მასრულებელი რეგლამენტი 2021/2195, 2021 წლის მაცნე N L 445I, გვ. 10.
 26 იხ. *იქვე*.
 27 2022 წლის 23 თებერვლის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება (PESC) 2022/266 და რეგლამენტი (UE) 2022/263, 2022 წლის მაცნე, N L 42I, გვ. 109 და გვ. 77.

იკრძალება ევროკავშირის ტერიტორიაზე ამ ორი ოლქიდან საქონლის იმპორტი, იმ გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, როდესაც აღნიშნულ პროდუქციას უკრაინის მთავრობის მიერ გაცემული წარმომავლობის სერტიფიკატი ახლავს. უკრაინის ომთან დაკავშირებით ამოქმედებული შემზღვევლი ზომების კუთხით, 2022 წლის თებერვლიდან მიღებული გადაწყვეტილებებისა და რეგლამენტების მიზანია 2014 წლის ყირიმის ანექსიის კონტექსტში დამტკიცებული სანქციების ორი რეჟიმის მოქმედების არეალის გაზრდა მატერიალური და/ან პერსონალური თვალსაზრისით. ესენია: „უკრაინის ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებული რეჟიმი“²⁸ და „რუსეთის მიერ უკრაინაში განხორციელებული დესტაბილიზაციური მოქმედებების რეჟიმი“²⁹. ამგვარად, 2022 წლის თებერვლიდან მოყოლებული, ევროპის კავშირმა მოახდინა საკუთარი შემზღვევლი ზომების არნახული მობილიზაცია, რომელიც თანმიმდევრული მოქმედებითა (2.1) და მრავალფეროვანი და ინოვაციური ზომებით (2.2) ხასიათდება.

2.1. თანმიმდევრული მოქმედება

უკრაინის ომთან დაკავშირებით, ევროკავშირს შემზღვევლი ზომები ერთ ჯერზე არ მიუღია. 5 თვის მანძილზე ევროკავშირმა ეტაპობრივად დაამტკიცა აღნიშნული ზომების 7 პაკეტი. ასეთი თანდათანობითი მოქმედებები ორი ძირითადი მიზეზით აიხსნება.

ერთი მხრივ, ეს მიდგომა ევროკავშირს აძლევს შესაძლებლობას, თანდათანობით გააძლიეროს ზეწოლა რუსეთზე, განსაკუთრებით – ეკონომიკური ზეწოლა და მოახდინოს ადაპტაცია მიმდინარე მოვლენებთან, კერძოდ კი – კონფლიქტის ხანგრძლივობასთან.

მეორე მხრივ, ეს თანდათანობითი მიდგომა არის გამოძახილი იმ სირთულეებისა, რომელმაც შესაძლოა, ზოგიერთი სანქციის მიღების დროს, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ერთსულოვნებასთან დაკავშირებით იჩინოს თავი. ისტორიული, გეოგრაფიული და/ან ეკონომიკური მიზეზებიდან გამომდინარე, წევრ სახელმწიფოებს შესაძლოა განსხვავებული პოზიციები ჰქონდეთ. შესაბამისად, ზოგიერთი ტიპის სანქციის დაწესება ევროკავშირის შიგნით რამდენიმეკვირიანი ან რამდენიმეთვიანი მოლაპარაკებების შედეგად გახდა შესაძლებელი.

ნავთობის სექტორზე შემზღვევლი ზომების დაწესება ამის ნათელი დადასტურებაა. ზოგიერთი სახელმწიფო გამოვიდა ინიციატივით, რუსული აგრესიის საპასუხოდ დაუყოვნებლივ დაწესებულიყო სანქციები აღნიშნულ სექტორზე, თუმცა მხოლოდ 2022 წლის 3 ივნისს, ანუ სანქციების მეექვსე პაკეტის ირგვლივ მოხდა ყველა წევრი სახელმწიფოს პოზიციების შეჯერება ამ კუთხით³⁰, ისიც – გარკვეული დათქმებით. კერძოდ, საქმე ეხება რუსეთიდან ნავთობსადენებით შემოტანილ ნედლ ნავთობზე ზოგიერთი სახელმწიფოს მხრიდან აკრძალვის დროებით არ დაწესებას, გეოგრაფიული მდებარეობის გათვალისწინებით და მოკლევადიან პერსპექტივაში ალტერნატიული მომარაგების წყაროების არარსებობის გამო, ნავთობსადენებით იმპორტირებულ ნავთობზე მათი სპეციფიკური დამოკიდებულებიდან გამომდინარე³¹.

ასევე, პრობლემურია გაზთან დაკავშირებული შემზღვევლი ზომების საკითხი, გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპული სახელმწიფოები რუსულ გაზზე გაცილებით მეტად არიან დამოკიდებულები, ვიდრე – რუსულ ნავთობზე. ამიტომაც, რუსეთის უკრაინაში შეჭრიდან 5 თვის თავზე და სანქციათა 7 პაკეტის მიღების შემდეგაც, წევრი

28 2014/145/PESC გადაწყვეტილება და რეგლამენტი (UE) N 269/2014, 2014 წლის მაცხე N L 78, გვ. 16 და გვ. 6.

29 იგივე 2014/512/PESC და რეგლამენტი (UE) N 833/201.

30 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 3 ივნისის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/884, 2022 წლის მაცხე 153, გვ. 128.

31 იგივე გადაწყვეტილება (PESC) 2022/884 და რეგლამენტი (UE) 2022/879, მუხლი 4, §3.

სახელმწიფოები რუსულ გაზზე ემბარგოს დაწესების საკითხზე ვერ შეთანხმდნენ.

ყველაფრის მიუხედავად, თანმიმდევრული მოქმედებით ევროკავშირმა შეძლო უკიდურესად მრავალფეროვანი და ზოგიერთ შემთხვევაში, ძალიან ინოვაციური შემზღუდველი ზომების მიღება. ეს ევროკავშირის სანქციების უპრეცედენტო მობილიზაციის მეორე მახასიათებელია.

2.2. მრავალფეროვანი და ინოვაციური ზომები

2022 წლის თებერვლიდან მოყოლებული, ევროკავშირმა დაამტკიცა უკვე არსებული სანქციების რეჟიმები და გააფართოვა პერსონალური მოქმედების სფერო იმ ფიზიკური პირებისა და ორგანიზაციების დამატებით, რომლებიც ინდივიდუალური სანქციების ობიექტად განიხილებოდნენ და/ან გააფართოვა სანქციების მატერიალური მოქმედების სფერო ახალ სექტორებზე შეზღუდვების დაწესების გზით.

პირველ რიგში, როდესაც ინდივიდუალურ სანქციებზე ვსაუბრობთ, რეგულარულად ხდება ე.წ „შავ სიაში“³² ფიზიკური და იურიდიული პირების მუდმივი დამატება და დასასანქცირებელ პირთა იდენტიფიკაციის კრიტერიუმების გაფართოება³³. ევროპული საბჭო რეგულარულად აფართოებს „უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობის რეჟიმის“ ფარგლებში ინდივიდუალურ სანქციებში შესაყვან პირთა არეალს. ასე მაგალითად, 2022 წლის 23 თებერვლამდე, ინდივიდუალური სანქციები, დაახლოებით, 212 ფიზიკურ პირსა და 51 ორგანიზაციაზე ვრცელდებოდა; 2022 წლის 21 ივლისისათვის, სანქციათა მე-7 პაკეტის დამტკიცების შემდეგ, ინდივიდუალური სანქციები 1229 ფიზიკურ პირსა და

111 ორგანიზაციას შეეხო³⁴. აღნიშნულ სიაში შეყვანილია ვლადიმერ პუტინი, რუსეთის დუმის დეპუტატები და რუსი ოლიგარქები. ყველა ამ ფიზიკურ პირსა და ორგანიზაციას აეკრძალა ევროკავშირის ქვეყნებში შესვლა და ტრანზიტი და გაიყინა მათი ეკონომიკური და ფინანსური აქტივები³⁵. ამას ემატება, ევროკავშირსა და რუსეთს შორის ვიზების გამარტივებული გზით გაცემის შეთანხმების ნაწილობრივი შეჩერება, რითიც რუსეთის გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეები მოკლევადიანი ვიზების მიღებას გამარტივებული წესით ვეღარ შეძლებენ³⁶.

რაც შეეხება სექტორულ სანქციებს, სანქციების მე-7 პაკეტის ფარგლებში, ევროკავშირმა გადაწყვიტა, დასასანქცირებელი სფეროების ნუსხა გაეფართოებინა და ამისათვის შეცვალა ის აქტები, რომლითაც რეგულირდებოდა 2014 წელს დამტკიცებული „რუსეთის მიერ უკრაინაში განხორციელებული დესტაბილიზაციური მოქმედებების“³⁷ რეჟიმი:

- ამჯერად შეზღუდვები შეეხო **ნედლეულით და ზოგიერთი ტიპის პროდუქციით ვაჭრობას**, მაგ., აიკრძალა რუსეთში ფუფუნების საგნების ექსპორტი. ასევე აიკრძალა რკინის, ფოლადის³⁸, ხის, ცემენტის, ზღვის პროდუქტებისა და რუსული წარმოების³⁹ სპირტიანი სასმელების იმპორტი ევროპაში. აკრძალვა ასევე გავრცელდა რუსული ოქროს იმპორტზე, შესყიდვასა და ტრანსფერზე⁴⁰;

32 ზემოთ ნახსენები გადაწყვეტილება 2014/145/PESC და რეგლამენტი (UE) N 269/2014.
33 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 25 თებერვლის გადაწყვეტილება(PESC) 2022/329 და რეგლამენტი (UE) 2022/330, 2022 წლის მაცნე, N L 50, გვ. 1 და N L 51, გვ. 1.

34 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/1272 და აღმასრულებელი რეგლამენტი (UE) 2022/1270 [...] 2022 წლის მაცნე, N L 193, გვ. 219 და გვ. 133.
35 ზემოთ ნახსენები გადაწყვეტილება 2014/145/PESC და რეგლამენტი (UE) N 269/2014.
36 2022 წლის 25 თებერვლის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება (UE) 2022/333, 2022 წლის მაცნე N L 54, გვ. 1.
37 ზემოხსენებული გადაწყვეტილება 2014/512/PESC და რეგლამენტი (UE) N 833/2014.
38 იხ. იქვე.
39 2022 წლის 8 აპრილის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/578 და რეგლამენტი (UE) 2022/576, 2022 წლის მაცნე, N L 111, გვ. 70 და გვ. 1.
40 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 21 ივლისის ზემოხ-

- **თავდაცვის** სექტორში დაწესებული შეზღუდვების შედეგად აიკრძალა ორმაგი დანიშნულების პროდუქციისა და ტექნოლოგიების ექსპორტი და მასთან დაკავშირებული სერვისების მიწოდება. შეზღუდვები ასევე დაწესდა ისეთი პროდუქციისა და ტექნოლოგიების ექსპორტზე, რომელმაც შესაძლოა რუსეთის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის ტექნოლოგიურ გაძლიერებას შეუწყოს ხელი⁴¹;
- **ენერჯეტიკის** სფეროში 2022 წლის აპრილში რუსულ ქვანახშირზე დაწესებული შეზღუდვების შემდეგ⁴² ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ივნისში რუსული ნავთობის სექტორისათვის შეზღუდვების დაწესების თაობაზე შეთანხმდნენ. აღნიშნული შეთანხმება წევრს სახელმწიფოებში რუსული წარმოების ზოგიერთი ნავთობპროდუქტისა და ნედლი ნავთობის იმპორტის, შესყიდვისა და ტრანსფერის აკრძალვას გულისხმობს⁴³;
- **სატრანსპორტო** სექტორში ევროკავშირმა საავიაციო ემბარგო ამოქმედა, რომელიც საავიაციო და კოსმოსურ მრეწველობაში გამოყენებული პროდუქციისა და ტექნოლოგიების ექსპორტის აკრძალვას გულისხმობს⁴⁴. 2022 წლის 28 თებერვალს ევროკავშირმა ასევე მიიღო წევრი ქვეყნების საჰაერო სივრცის რუსეთის საჰაერო ხომალდებისათ-

ვის ჩაკეტვის გადაწყვეტილება⁴⁵. 2022 წლის 8 აპრილს საჰაერო ემბარგოს დაემატა ყველა სახის რუსული გემებისათვის ევროკავშირის პორტებში შესვლის აკრძალვა. აკრძალვა ასევე გავრცელდა რუსულ და ბელორუსულ ავტოსატრანსპორტო კომპანიებზე, რომელთაც ასევე აეკრძალათ ევროკავშირის ტერიტორიაზე შესვლა⁴⁶;

- ასევე განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ აღმოჩნდა რუსული **საბანკო და საფინანსო** სექტორი. ამ მხრივ, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროკავშირში რუსეთის მოქალაქეებისა და მაცხოვრებლების დეპოზიტების აკრძალვა. აიკრძალა ყოველგვარი ტრანსაქცია რუსეთის ცენტრალურ ბანკთან და ზოგიერთ რუსულ სახელმწიფო კომპანიასთან. ასევე აიკრძალა რუსეთის, მისი მთავრობისა და ცენტრალური ბანკის მხრიდან საინვესტიციო სერვისების პირდაპირი და არაპირდაპირი ყიდვა, გაყიდვა და მიწოდება⁴⁷. აკრძალვა გავრცელდა კრიპტოვალუტის დეპოზიტებსა და ევროს ბანკნოტების ექსპორტზე. ამასთან, ევროკავშირმა ამოქმედა ახალი ტიპის სანქციები და ზოგიერთი რუსული ბანკი *Swift*-ის ბანკთაშორისი ფინანსური ტელეკომუნიკაციების სისტემიდან გათიშა, რომლითაც საერთაშორისო გადარიცხვები ხორციელდება⁴⁸;
- და კიდევ ერთი სიახლე – ევროკავშირის სანქციები შეეხო **აუდიო-ვიზუალურ** სექტორსაც. ევროკავშირის

სენებული გადაწყვეტილება (PESC) 2022/1272 და აღმასრულებელი რეგლამენტი (UE) 2022/1270.

41 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 25 თებერვლის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/327, 2022 წლის მაცნე N L 48, გვ. 1 და რეგლამენტი (UE) 2022/328 2022, 2022 წლის მაცნე, N L 49, გვ. 1.

42 ზემოხსენებული გადაწყვეტილება (PESC) 2022/578 და რეგლამენტი (UE) 2022/576.

43 ევროპული საბჭოს 2022 წლის 3 ივნისის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/884 და რეგლამენტი (UE) 2022/879, 2022 წლის მაცნე, N L 153, გვ. 128 და გვ. 53.

44 2022 წლის 25 თებერვლის ევროპული საბჭოს ზემოთ ხსენებული გადაწყვეტილება (PESC) 2022/327 და რეგლამენტი (UE) 2022/328.

45 2022 წლის 28 თებერვლის გადაწყვეტილების 2022/335 (PESC) მე-4 მუხლი და რეგლამენტი (UE) 2022/334, 2022 წლის მაცნე, N L 57, გვ. 4 და გვ. 1.

46 ზემოთ ნახსენები გადაწყვეტილება (PESC) 2022/578 და რეგლამენტი (UE) 2022/57.

47 2022 წლის 23 თებერვლის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/264 და რეგლამენტი (UE) 2022/262, 2022 წლის მაცნე N L 421, გვ. 95 და გვ. 74.

48 2022 წლის 1 მარტის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/346 და რეგლამენტი (UE) 2022/345, 2022 წლის მაცნე, N L 63, გვ. 5 და გვ. 1. ასევე ზემოთ ნახსენები გადაწყვეტილება (PESC) 2022/884 და რეგლამენტი (UE) 2022/879.



ტერიტორიაზე აიკრძალა არაერთი რუსული სახელმწიფო მედიის მუშაობა. აღნიშნული სანქციები, როგორც ეკონომიკური, ასევე ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების მისამართით პროპაგანდისტული მოქმედებების საწინააღმდეგო ბრძოლის ლოგიკის ნაწილია⁴⁹.

ბუნებრივია, არ უნდა მოხდეს წევრ სახელმწიფოებს შორის უკრაინაში მიმდინარე ომის საპასუხო რეაქციასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხის, მათ შორის, შემზღვეველი ზომების ირგვლივ არსებული უთანხმოებების უგულებელყოფა. პარალელურად, ჩნდება კითხვები აღნიშნული ზომების ეფექტიანობისა და მის მიერ გამოწვეულ შედეგებთან დაკავშირებით.

თუმცა ეს არის პირველი შემთხვევა, როდესაც ევროკავშირის შემზღვეველი ზომები ამდენ განსხვავებულ სექტორზე

ამოქმედდა. ასევე პირველად მოხდა ისეთი ზომების ამოქმედება, როგორცაა SWIFT-ის სისტემიდან რუსული ბანკების ჩახსნა ან მესამე სახელმწიფოს მედიამუშაობის შეჩერება. შესაბამისად, ჩვენ მომსწრენი ვართ ევროკავშირის მხრიდან არნახულად სწრაფი, მრავალფეროვანი და მასშტაბური „სანქციების პალიტრიის“⁵⁰ ამოქმედების. ევროპის საზღვრებთან მიმდინარე ომის პირობებში, სანქციების ეს პაკეტი უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ევროკავშირის გლობალურ რეაქციაში⁵¹. ამასთან, ის დღის წესრიგში აბრუნებს შემზღვეველი ზომების აქტუალურობის საკითხს.

ჩენი, 2022 წლის ივლისი

49 2022 წლის 1 მარტის გადაწყვეტილება (PESC) 2022/351 და რეგლამენტი (UE) 2022/350, 2022 წლის მაგნე N L 65, გვ. 5 და გვ. 1. ასევე ზემოთხსენებული გადაწყვეტილება (PESC) 2022/884 და რეგლამენტი (UE) 2022/879.

50 რ. ბისმუთი, „რუსულ რეჟიმთან დაკავშირებული პირების ქონების გაყინვიდან მის კონფისკაციამდე?“, იურისტების ბლოგი, 2022 წლის 3 მარტი, <https://www.leclubdesjuristes.com/ukraine/du-gel-a-la-confiscation-des-avoirs-des-personnes-liees-au-regime-russe-par-regis-bismuth-professeur-a-lecole-de-droit-de-sciences-po/> (საიტზე შესვლის თარიღი: 2022 წლის 28 ივლისი).

51 ს. შნეიდერი, „ევროპის კავშირი – ევროპის კავშირი უკრაინის ომის პირისპირ“, *იურიდიული კვირა, გამომცემლობა Générale*, N 22, 2022 წლის 6 ივნისი, დოქტრ. 694.

LES MESURES RESTRICTIVES DE L'UNION EUROPÉENNE, UNE « ARME » JURIDIQUE RENOUVELÉE FACE À LA GUERRE EN UKRAINE ?

Anne Hamonic

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rennes 1 (France),
CNRS, IODE (Institut de l'Ouest: Droit et Europe) – UMR 6262

«[U]n bouleversement tectonique»¹. C'est ainsi que le haut représentant de l'Union pour les relations extérieures et la politique de sécurité, Josep Borrell, a qualifié l'invasion de l'Ukraine par la Russie déclenchée le 24 février 2022. En réaction à la guerre consécutive qui fait rage à ses frontières, l'Union européenne (UE ou Union) a mobilisé un grand nombre d'instruments, dans un double mouvement² visant à soutenir l'Ukraine et les autres Etats victimes des répercussions de la guerre, tout en cherchant à exercer une pression sur la Russie afin de la contraindre à mettre un terme à ses actions militaires.

A cette dernière fin, l'Union a notamment adopté, entre le 23 février et le 21 juillet 2022, sept «paquets» de mesures restrictives ou «trains de sanctions»³. Ces mesures ont été décidées en réaction à ce qui a été qualifié par l'Union d'«agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine»⁴, de «guerre d'agression»⁵, ou encore d'«ac-

tions militaires illégales [de] la Russie viol[ant] de façon flagrante le droit international et les principes de la charte des Nations unies, et port[ant] atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales»⁶. Pour l'Union européenne, ces mesures restrictives sont ainsi une forme de «réaction à l'illicite»⁷. C'est une «arme juridique» qui crée une contrainte pour les destinataires, sans impliquer le recours à la forme armée.

Face à la guerre en Ukraine, les mesures restrictives de l'Union ont été particulièrement nombreuses et variées, mais aussi fortement médiatisées car souvent innovantes. A tel point que l'on peut se demander si elles ne participent pas à renouveler la pertinence de cet instrument dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne. En effet, dans le contexte de la guerre en Ukraine, le mécanisme juridique des mesures restrictives de l'Union européenne a été mobilisé une nouvelle fois (1.), de manière remarquable à plusieurs égards (2.).

1 Conseil des affaires étrangères et Conseil des affaires étrangères (Défense), 21 mars 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2022/03/21/> (consulté le 28 juillet 2022).

2 A. Hamonic, «Guerre en Ukraine: réaction multidimensionnelle de l'Union au titre de son action extérieure», *RTD eur.* 2022, n°3, p. 514.

3 <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (consulté le 28 juillet 2022).

4 Conclusions du Conseil européen extraordinaire du 24 février 2022 sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, doc. EUCO 18/22 du 24 février 2022.

5 Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars

2022, doc. EUCO 1/22 du 25 mars 2022, §1.

6 Conclusions du Conseil européen extraordinaire du 24 février 2022, précité, §1.

7 Ch. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Travaux de droit international et comparé, 2013, 712 p.

1. LE MÉCANISME JURIDIQUE DES MESURES RESTRICTIVES DE L'UE DE NOUVEAU MOBILISÉ

Les mesures restrictives sont une «arme juridique» aujourd'hui fréquemment utilisée par l'Union. En application d'un régime juridique original au regard du droit de l'Union (1.1.), cette dernière a développé une variété remarquable de types de mesures restrictives (1.2.), dont elle a tiré profit face à la guerre en Ukraine.

1.1. Un mécanisme juridique original

Issu d'une pratique initiée dans les années 1970, le régime juridique des mesures restrictives de l'Union établi par le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est original. En effet, la mise en place puis l'évolution de chaque nouveau «régime de sanctions» repose sur un «processus binaire»⁸ en ce que l'adoption de deux actes juridiques est nécessaire, chacun ayant son rôle.

Tout d'abord, proposée par le haut représentant de l'Union, une décision PESC du Conseil, fondée sur l'article 29 TUE, concrétise l'accord politique des Etats membres sur l'adoption des mesures restrictives. Elle précise la liste des mesures décidées, ainsi que, le cas échéant, les personnes et entités visées. Relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union, cette décision est soumise à la méthode intergouvernementale et, par conséquent, son adoption requiert l'unanimité des Etats membres. C'est une caractéristique qui explique la difficulté de l'Union, parfois, à adopter des sanctions ambitieuses et/ou rapides, mais qui souligne également l'unité des Etats membres lorsque des sanctions sont décidées.

Ensuite, il faut que soit adopté à la majorité qualifiée un règlement du Conseil, proposé conjointement par le haut représentant et la Commission européenne,

⁸ *Ibid.*, spéc. p. 14.

fondé sur l'article 215 TFUE. Il va permettre la mise en œuvre, par les institutions de l'Union et par les Etats membres selon leurs compétences respectives, des sanctions décidées politiquement dans la décision PESC.

Dans le cadre de ce mécanisme «à double détente» unique en droit de l'Union européenne, les deux actes sont, en pratique, adoptés le même jour et publiés dans la même édition du journal officiel de l'Union européenne (JOUE). C'est ce qui s'est produit pour chacun des trains de sanctions adoptés en réaction à l'invasion de l'Ukraine et à la guerre qui en a découlé⁹.

En application de ce mécanisme juridique original, de très nombreux «régimes de sanctions» ont été adoptés par l'Union au fil des ans. Il en résulte une variété remarquable de types de mesures restrictives pouvant être adoptées par l'Union, dont plusieurs ont été effectivement mobilisés pour tenter de contrer l'action de la Russie.

1.2. Une variété de types de mesures restrictives

Au 21 juillet 2022, plus de 40 «régimes de sanctions» différents étaient appliqués par l'UE¹⁰. Ils ne présentent toutefois pas tous les mêmes caractéristiques. On peut ici mentionner trois distinctions principales.

Tout d'abord, si l'on s'attache à l'auteur initial de la sanction, on peut distinguer les sanctions d'origine onusienne des sanctions autonomes de l'Union. En effet, un certain nombre de régimes de sanctions adoptés par l'Union européenne le sont afin de mettre en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Ainsi

⁹ Voir JOUE n L 421 du 23 février 2022 / JOUE n L 48 à 55 du 25 février 2022 / JOUE n L 57, 58, 63, 65, 66 et 67 du 28 février et du 2 mars 2022 / JOUE n L 87 I du 15 mars 2022 / JOUE n L 110 et 111 du 8 avril 2022 / JOUE n L 153 du 3 juin 2022 / JOUE n L 193 et 194 du 21 juillet 2022.

¹⁰ Panorama des régimes de sanctions de l'UE en vigueur : <https://sanctionsmap.eu/#/main>

en est-il, par exemple, des sanctions actuellement appliquées par l'Union en République centrafricaine¹¹ ou au Yémen¹². Dans la mesure où les Etats membres de l'Union, en tant que membres de l'ONU, doivent mettre en œuvre ces sanctions, l'Union se retrouve elle-même tenue par cette obligation – même si elle n'est pas elle-même membre de l'ONU – lorsque la compétence nécessaire à cette mise en œuvre lui a été transférée par ses Etats membres. Cependant, l'Union a également la capacité d'adopter ses propres mesures, sans qu'il y ait préalablement de résolution du CSNU en ce sens. C'est ce que l'on appelle alors les «mesures (restrictives) autonomes» de l'Union européenne. Elles permettent à celle-ci d'adopter des mesures supplémentaires aux sanctions onusiennes ou complémentaires de celles-ci, mais également d'adopter des mesures restrictives en réaction à des situations internationales face auxquelles le CSNU ne peut pas adopter des sanctions, en raison du veto effectif ou probable de l'un de ses membres permanents. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'implication de la Russie dans le conflit ne permet pas d'envisager des sanctions décidées par le CSNU. Aussi, toutes les mesures adoptées par l'Union européenne en réaction à la guerre en Ukraine sont-elles des mesures restrictives autonomes.

11 La décision 2013/798/PESC du Conseil du 23 décembre 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine [RCA] (JOUE 2013, n L 352, p. 51), régulièrement modifiée depuis lors, fait suite à la résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies du 5 décembre 2013 imposant un embargo sur les armes à l'encontre de la RCA.

12 La décision 2014/932/PESC du Conseil du 18 décembre 2014 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Yémen (JOUE 2014, n L 365, p. 147), régulièrement modifiée depuis lors, met en œuvre la résolution 2140 (2014) du Conseil de sécurité du 26 février 2014 qui exige l'application de restrictions en matière de voyage et un gel des fonds à des personnes identifiées par le comité dédié, et la résolution 2216 (2015) du Conseil de sécurité du 14 avril 2015 qui a imposé un embargo ciblé sur les armes à l'encontre des personnes ou entités désignées par le comité.

On distingue, ensuite, les sanctions générales des sanctions ciblées. Le droit de l'Union européenne permet en effet d'adopter deux types de mesures restrictives, selon la nature juridique des destinataires : d'une part, des mesures visant «l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers»¹³ (article 215, § 1, TFUE); d'autre part, des mesures «à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques» (article 215, § 2, TFUE). Les premières sont des sanctions «classiques» à l'encontre d'un Etat, comme, par exemple, l'embargo sur les armes ou plus généralement les restrictions aux importations et/ou aux exportations pour une ou plusieurs catégorie(s) de produits donnée(s). Dans le cadre de la réaction à la guerre en Ukraine, des restrictions aux importations et aux exportations de différents types de marchandises¹⁴ ont été ajoutées à l'embargo sur les armes instauré en 2014¹⁵.

Toutefois, la réalité de l'impact souvent disproportionné de ces sanctions sur les populations a conduit les acteurs internationaux, dont l'Union, à privilégier les sanctions individuelles, dites «sanctions ciblées» ou «*smart sanctions*». Elles visent non pas l'Etat dans son ensemble, mais des personnes physiques ou morales considérées comme particulièrement impliquées dans la situation de crise ou de conflit. Dans ce cas, la décision PESC et le règlement du Conseil de l'Union européenne comportent, en annexe, la liste des individus et entités visés par les mesures restrictives adoptées; c'est ce que l'on appelle la «liste noire», qui peut être amendée, à mesure que des destinataires doivent, selon l'Union, y être ajoutés ou en être retirés. Les mesures individuelles consistent le plus souvent en

13 Souligné par nos soins.

14 Voir *infra*, sous 2.2.

15 Décision 2014/512/PESC et règlement (UE) n 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE 2014, n L 229, p. 13 et p. 1 respectivement.

un gel des fonds et des avoirs financiers dans l'UE, en une interdiction d'entrée et de transit sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne et/ou, pour des entreprises par exemple, en une interdiction d'exercer son activité sur le territoire ou à destination de l'UE.

Face à la guerre en Ukraine, l'Union a adopté les deux types de mesures restrictives, générales et ciblées, de manière combinée¹⁶.

Enfin, on peut distinguer les régimes géographiques des régimes thématiques de sanctions, qui diffèrent au regard de la cause des sanctions. En effet, la plupart des mesures restrictives de l'Union européenne (générales ou ciblées) visent une zone géographique précise, celle où se déroule la crise ou le conflit auquel l'Union entend réagir¹⁷. Tel est le cas, par exemple, des «mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau»¹⁸ ou des «mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran»¹⁹. Cependant, en 2001, l'Union a inauguré un nouveau type de sanctions, non plus lié à une zone géographique mais à un phénomène international, en l'occurrence le terrorisme. Elle a ainsi adopté des «mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme»²⁰, illustrant un «régime thématique» de sanctions. Au cours des dernières années, trois autres régimes thématiques ont été mis en place: pour la «lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes

chimiques»²¹, «contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres»²² et «en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits»²³. Ces régimes permettent d'imposer des mesures restrictives à des personnes physiques et morales du fait de leurs agissements que l'Union estime illégaux, quel que soit le lieu de la réalisation des faits.

Dans le cadre du conflit en Ukraine, l'Union met en œuvre essentiellement des régimes de type géographique : le «régime relatif à l'intégrité territoriale de l'Ukraine», le «régime relatif aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine» et le «régime relatif à Donetsk et Louhansk»²⁴. Toutefois, s'applique également le régime thématique «en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits» : parmi les destinataires de ces sanctions, l'Union a en effet inscrit des membres du «groupe Wagner», groupe qualifié d'«entité militaire privée basée en Russie dépourvue de la personnalité juridique»²⁵ et reconnu comme agissant notamment en Ukraine²⁶.

La variété des types de mesures restrictives que l'Union peut adopter lui permet ainsi de faire face à une grande diversité de situations internationales, mais également de combiner, le cas échéant, plusieurs types de sanctions. C'est le cas face à l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine et le conflit armé qui en a résulté. Les mesures restrictives ont indéniablement constitué un instrument privilégié de réaction de l'Union européenne, qui en a fait une mobilisation remarquable à plusieurs égards.

16 Voy. *infra*, sous 2.2.

17 Voir la carte présentant les zones visées par des sanctions de l'UE : <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

18 Décision 2012/285/PESC du Conseil du 31 mai 2012, JOUE 2012, n L 142, p. 36.

19 Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avril 2011, JOUE 2011, n L 100, p. 51.

20 Position commune du Conseil du 27 décembre, JOUE 2001, n L 344, p. 93.

21 Décision (PESC) 2018/1544 et règlement (UE) 2018/1542 du Conseil du 15 octobre 2018, JOUE 2018, n L 259, p. 25 et p. 12 respectivement.

22 Décision (PESC) 2019/797 et règlement (UE) 2019/796

23 du Conseil du 17 mai 2019, JOUE 2019, n L 1291, p. 13 et p. 1 respectivement.

24 Décision (PESC) 2020/1999 et règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020, JOUE 2020, n L 4101, p. 13 et p. 1 respectivement.

25 Pour une présentation de ces régimes, voir *infra*, sous 2.2.

26 Règlement d'exécution (UE) 2021/2195 du Conseil du 13 décembre 2021, JOUE 2021, n L 4451, p. 10. *Ibid.*

2. UNE MOBILISATION DES MESURES RESTRICTIVES REMARQUABLE À PLUSIEURS ÉGARDS

Face à la guerre en Ukraine, l'Union a adopté, entre le 23 février et le 21 juillet 2022, sept «trains de sanctions» comportant à chaque fois plusieurs types de mesures restrictives. Par ce biais, elle a créé un nouveau régime de sanctions mais, surtout, a adapté à de nombreuses reprises deux régimes préexistants. Le nouveau régime de sanctions est celui établissant des mesures restrictives «en réaction à la reconnaissance [par la Fédération de Russie] des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes d'entrer dans ces zones» (dit «régime relatif à Donetsk et Louhansk») ²⁷. En application de celui-ci est interdite, en particulier, l'importation dans l'Union de marchandises originaires des zones des deux oblasts, à moins que les marchandises n'aient obtenu un certificat d'origine délivré par le gouvernement ukrainien. Surtout, la plupart des décisions et règlements pris depuis février 2022 en matière de mesures restrictives en lien avec la guerre en Ukraine visent à étendre les champs d'application, personnel et/ou matériel, de deux régimes de sanctions mis en place dès 2014 dans le contexte de l'annexion de la Crimée : le «régime relatif à l'intégrité territoriale de l'Ukraine» ²⁸ et le «régime relatif aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine» ²⁹. C'est par ce biais que, depuis février 2022, l'Union a fait preuve d'une mobilisation remarquable de ses mesures restrictives, caractérisée notamment par une action graduelle (2.1) et des mesures diversifiées et innovantes (2.2).

2.1. Une action graduelle

Face à la guerre en Ukraine, l'Union européenne n'a pas adopté toutes ses mesures restrictives en une seule fois. Elle l'a fait graduellement, avec 7 trains de mesures en 5 mois. Deux principales raisons expliquent ce caractère graduel.

D'une part, cela permet à l'Union d'accroître progressivement sa pression – en particulier économique – à l'encontre de la Russie, et de s'adapter à l'évolution des événements et, en l'occurrence, à la durée du conflit.

D'autre part, ce caractère graduel traduit aussi la difficulté qu'il peut y avoir à obtenir l'unanimité des Etats membres de l'Union pour adopter certaines sanctions. Pour des raisons historiques, géographiques et/ou économiques, les différents Etats membres peuvent en effet avoir des positions divergentes, et l'adoption de certains types de sanctions n'a été possible qu'après plusieurs semaines ou mois de tractations au sein de l'Union.

Le cas des mesures restrictives dans le secteur pétrolier est éloquent. Alors que certains Etats membres auraient aimé les imposer immédiatement après l'agression armée russe, il a fallu attendre le 3 juin 2022 – et donc le 6^{ème} train de sanctions – pour atteindre l'unanimité en faveur de ces mesures ³⁰. Et encore celles-ci restent-elles assorties de différentes exceptions, en particulier la non-application temporaire de l'interdiction par certains Etats membres en ce qui concerne le pétrole brut importé de Russie par oléoduc, «[e]n raison de [leur] situation géographique [...] qui génère une dépendance spécifique à l'égard du pétrole brut importé de Russie par oléoduc, sans autres approvisionnements viables à court terme» ³¹.

La question de mesures restrictives sur le gaz pose la même problématique, puisque les Etats européens sont encore plus dépendants en gaz à l'égard de la Russie qu'ils ne le sont

27 Décision (PESC) 2022/266 et règlement (UE) 2022/263 du Conseil du 23 février. 2022, JOUE 2022, n L 421, p. 109 et p. 77 respectivement.

28 Décision 2014/145/PESC et règlement (UE) n 269/2014, JOUE 2014, n L 78, p. 16 et p. 6 respectivement.

29 Décision 2014/512/PESC et règlement (UE) n 833/201, précités.

30 Décision (PESC) 2022/884 du Conseil du 3 juin 2022, JO L 153 du 3 juin 2022, p. 128.

31 Décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879, précités, article 4 *sexdecies*, §3.

à l'égard du pétrole. C'est pourquoi, cinq mois après le début de l'invasion et après sept trains de sanctions, les Etats membres n'ont pu s'accorder sur un embargo sur le gaz russe.

Malgré tout, au fil de cette réaction graduelle, l'Union a pu adopter des mesures restrictives extrêmement diversifiées et parfois remarquablement innovantes. C'est la seconde caractéristique de cette mobilisation sans précédent de sanctions de l'Union.

2.2. Des mesures diversifiées et innovantes

Depuis février 2022, l'Union a adapté les régimes de sanctions préexistants, en élargissant le champ d'application personnel par l'ajout de personnes physiques et entités ciblées par les sanctions individuelles et/ou en diversifiant le champ d'application matériel des sanctions via l'imposition de restrictions à de nouveaux secteurs d'activité.

S'agissant, tout d'abord, des sanctions individuelles, en ajoutant régulièrement des personnes physiques et morales sur la liste noire³² et en étendant les critères d'identification des destinataires des mesures³³, le Conseil de l'Union a élargi régulièrement le champ personnel des sanctions individuelles, et donc les personnes ciblées par ces dernières dans le cadre du «régime relatif à l'intégrité territoriale de l'Ukraine». Ainsi, avant le 23 février 2022, ces sanctions individuelles s'appliquaient à 212 personnes physiques et 51 entités; après le 7^{ème} train de sanctions en date du 21 juillet 2022, elles s'appliquaient à 1229 personnes physiques et 111 entités³⁴. Ont ainsi été ajoutés, par exemple, Vladimir Poutine, des députés de la Douma et des oligarques russes. Toutes les personnes physiques et entités listées se voient ainsi

32 Décision 2014/145/PESC et règlement (UE) n 269/2014, précitée.

33 Décision (PESC) 2022/329 et règlement (UE) 2022/330 du Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, respectivement n L 50, p. 1 et n L 51, p. 1.

34 Décision (PESC) 2022/1272 et règlement d'exécution (UE) 2022/1270 du Conseil du 21 juillet 2022 [...], JOUE 2022, n L 193, p. 219 et p. 133 respectivement.

imposer une interdiction de d'entrée et de pas-sage en transit sur le territoire des Etats membres et un gel de tous les fonds et ressources économiques³⁵. A cela s'ajoute, dans une même logique de sanctions individuelles, la suspension partielle de l'application de l'accord de l'Union avec la Russie relatif à la facilitation de la délivrance des visas, empêchant notamment la délivrance de visas de court séjour à certaines catégories de citoyens russes³⁶.

S'agissant, ensuite, des sanctions sectorielles, au fil des sept trains de sanctions, l'Union a décidé de diversifier les secteurs d'activités visés en modifiant les actes régissant le régime de sanctions instaurés dès 2014 «eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine»³⁷.

- Ainsi, les restrictions ont touché le commerce de matières premières et de certains types de biens avec, par exemple, l'interdiction des exportations d'articles de luxe vers la Russie, mais aussi l'interdiction des importations de fer et d'acier³⁸, de bois, de ciment, de produits de la mer et de spiritueux en provenance de Russie³⁹, ou encore l'interdiction de l'importation, de l'achat ou du transfert de l'or⁴⁰;
- Dans le secteur de la défense ont été mises en place des restrictions aux exportations de biens et technologies à double usage et à la fourniture de services connexes, ainsi que des restrictions à l'exportation de certains biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur russe de la défense et de la sécurité⁴¹;

35 Décision 2014/145/PESC et règlement (UE) n 269/2014, précitée.

36 Décision (UE) 2022/333 du Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, n L 54, p. 1.

37 Décision 2014/512/PESC et règlement (UE) n 833/2014, précités.

38 *Ibid.*

39 Décision (PESC) 2022/578 et règlement (UE) 2022/576 du 8 avril 2022, JOUE 2002, n L 111, p. 70 et p. 1.

40 Décision (PESC) 2022/1272 et règlement d'exécution (UE) 2022/1270 du Conseil du 21 juillet 2022, précités.

- Dans le secteur de **l'énergie**, après des restrictions sur le commerce du charbon en avril⁴², les Etats membres se sont accordés, en juin 2022, sur des restrictions dans le secteur pétrolier, impliquant l'interdiction de l'importation, de l'achat ou du transfert dans les États membres de pétrole brut et de certains produits pétroliers depuis la Russie⁴³;
- Dans le secteur des **transports**, l'Union a instauré un embargo aérien reposant notamment sur l'interdiction des exportations de biens et technologies propices à une utilisation dans le secteur de l'aviation et de l'industrie spatiale⁴⁴. Elle a également décidé, dès le 28 février 2022, la fermeture de l'espace aérien des Etats membres de l'Union européenne aux avions liés à la Russie⁴⁵. À cet embargo aérien ont été ajoutées, le 8 avril 2022, l'interdiction de l'accès aux ports de l'UE pour tous les navires russes et l'interdiction pour les transporteurs routiers russes et biélorusses d'entrer sur le territoire de l'UE⁴⁶;
- Le secteur **financier et bancaire** a également fait l'objet d'une attention particulière. Peuvent en particulier être relevées l'interdiction d'accepter des dépôts de ressortissants ou de résidents russes; l'interdiction de toute transaction avec la Banque centrale de Russie; l'interdiction de toutes les transactions avec certaines sociétés d'Etat; l'interdiction de l'achat direct ou indirect ou la vente directe ou indirecte, la fourniture directe

ou indirecte de services d'investissement, par la Russie ou son gouvernement ou par la Banque centrale russe⁴⁷; l'interdiction étendue d'effectuer des dépôts sur des portefeuilles de crypto-actifs et d'exporter des billets de banque libellés en euros. Par ailleurs, l'Union a inauguré un nouveau type de sanction en décidant d'exclure certaines banques russes des bénéficiaires du système de messagerie financière SWIFT qui permet en particulier de faire des virements internationaux⁴⁸;

- Enfin, innovant là encore, l'Union a également visé le secteur **audiovisuel** en décidant la suspension des activités de diffusion de plusieurs médias publics russes dans l'Union ou en direction de l'Union, dans une logique de sanctions économiques, mais aussi en vue de lutter contre les «actions de propagande contre l'Union et ses États membres»⁴⁹.

Il ne faut évidemment pas nier les divergences entre les Etats membres sur un certain nombre de points en ce qui concerne la réaction de l'Union face à la guerre en Ukraine, y compris à l'égard des mesures restrictives. De même, la question des effets et de l'efficacité de ces mesures se pose-t-elle nécessairement.

Toutefois, c'est la première fois que l'Union adopte des mesures restrictives dans des secteurs aussi variés. C'est aussi la première fois qu'elle décide certaines mesures comme l'exclusion de banques du système SWIFT ou la suspension des activités de diffusion de médias d'Etats tiers. Ce faisant, l'on a assisté, au cours des derniers mois, à la mise en place par

41 Décision (PESC) 2022/327 du Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, n L 48, p. 1 et règlement (UE) 2022/328 du

Conseil du 25 février 2022, JOUE 2022, n L 49, p. 1.

42 Décision (PESC) 2022/578 et règlement (UE) 2022/576, précités.

43 Décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879 du Conseil du 3 juin 2022, JOUE 2022, n L 153, p. 128 et p. 53 respectivement.

44 Décision (PESC) 2022/327 et règlement (UE) 2022/328 du Conseil du 25 février 2022, précité.

45 Article 4 sexies de la décision (PESC) 2022/335 et règlement (UE) 2022/334 du 28 février 2022, JOUE 2022, n L 57, p. 4 et p. 1.

46 Décision (PESC) 2022/578 et règlement (UE) 2022/57, précités.

47 Décision (PESC) 2022/264 et règlement (UE) 2022/262 du 23 février 2022, JOUE 2022, n L 421, p. 95 et p. 74.

48 Décision (PESC) 2022/346 et règlement (UE) 2022/345 du 1^{er} mars 2022, JOUE 2022, n L 63, p. 5 et p. 1 respectivement. Puis décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879 précités.

l'Union d'une «palette de sanctions»⁵⁰ inédite par sa rapidité, sa diversité et son ampleur. Elle

joue un rôle essentiel dans la réaction globale de l'Union⁵¹ face à la guerre qui sévit à ses frontières, en même temps qu'elle renouvelle la pertinence du recours aux mesures restrictives.

Rennes, juillet 2022

49 Décision (PESC) 2022/351 et règlement (UE) 2022/350 du 1er mars 2022, JOUE 2022, n L 65, p. 5 et p. 1 respectivement. Puis décision (PESC) 2022/884 et règlement (UE) 2022/879, précités.

50 R. Bismuth, « Du gel à la confiscation des avoirs des personnes liées au régime russe ? », Blog Le Club des Juristes, 3 mars 2022, <https://www.leclubdesjuristes.com/ukraine/du-gel-a-la-confiscation-des-avoirs-des-personnes-liees-au-regime-russe-par-regis-bismuth-professeur-a-lecole-de-droit-de-sciences-po/> (consulté le 28 juillet 2022).

51 C. Schneider, « Union européenne – L'Union européenne face à la guerre en Ukraine », *La Semaine Juridique Edite on Générale*, n 22, 6 Juin 2022, doct. 694.



რუსეთის მიერ ძალის გამოყენების ფუნდამენტური პრინციპის ხელყოფა საქართველოსა და უკრაინის მაგალითებზე



ხათუნა ბურკაძე

ბიზნესისა და ტექნოლოგიების
უნივერსიტეტის პროფესორი

მოგესალმებით, ქალბატონებო და ბატონებო!

მსურს მადლობა გადავუხადო ევროპის უნივერსიტეტსა და საქართველოში საფრანგეთის საელჩოს საერთაშორისო კონფერენციის – „საერთაშორისო სამართალი ომის პირისპირ“ – ორგანიზებისათვის.

14 წლის წინ, რუსეთის ფედერაციის მიერ სუვერენული, დამოუკიდებელი საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებულმა აგრესიულმა ქმედებებმა კიდევ ერთხელ ცხადყო, რომ საერთაშორისო სამართლებრივი სისტემა არ აღმოჩნდა ეფექტიანი სახელმწიფოებს შორის ძალის გამოყენების თავიდან აცილების თვალსაზრისით, რადგან ამ სისტემას არ აქვს ქმედითი იძულებითი მექანიზმები საერთაშორისო ნორმების დასაცავად და შესასრულებლად.

თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი ძალის გამოყენების შესახებ ეფუძნება გაერო-ს წესდებას. აღნიშნული დოკუმენტის ავტორებს სურდათ ძალის ნებისმიერი სახით გამოყენების აკრძალვა, თუმცა, იმავდროულად, გაითვალისწინეს ცალკეული გამონაკლისები, რომლებიც გაერო-ს წესდების შესაბამისად რეგულირდება.

გაერო-ს შექმნის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი მე-20 საუკუნეში საერთაშორისო სამართლის მოდერნიზება გახლდათ. გაერო-ს წესდების ავტორებს სურდათ, შეექმნათ ისეთი საერთაშორისო სამართლებრივი სისტემა, სადაც სამართლიანობის პრინციპი იქნებოდა დაცული და სახელმწიფოები პატივს სცემდნენ, შეასრულებდნენ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებებს. მათ, თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის შექმნით, უნდოდათ თაობები გადაერჩინათ ომისგან, რომელმაც ორჯერ წარმოუდგენელი უბედურება მოუტანა კაცობრიობას.

ძალის გამოყენება გულისხმობს ნებისმიერ ძალისმიერ ფორმას, ხოლო მისი გამოყენების კანონიერება განისაზღვრება გაერო-ს წესდებით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევების ფარგლებში.

გაერო-ს წესდების მე-7 თავის თანახმად, მშვიდობისადმი საფრთხის შექმნის, მშვიდობის ხელყოფის ან აგრესიის აქტის შემთხვევებში უშიშროების საბჭო უფლებამოსილია გადაწყვიტოს, თუ რა იძულებით ზომებს გამოიყენებს. ეს ზომები შეიძლება მოიცავდნენ ეკონომიკურ ურთიერთობათა, სარკინიგზო, საზღვაო, საჰაერო, საფოსტო, სატელეგრაფო, რადიო თუ კომუნიკაციის სხვა საშუალებების სრულ ან ნაწილობრივ შეწყვეტას, აგრეთვე, დიპლომატიური ურთიერთობების განწყვეტას. თუ უშიშროების საბჭო მიიჩნევს, რომ ზემოაღნიშნული ზომები არასაკმარისია, იგი უფლებამოსილია, საჰაერო, საზღვაო თუ სახმელეთო ძალებით ისეთი მოქმედება განახორციელოს, რომელიც აუცილებელია საერთაშორისო მშვიდობის დასაცავად და აღსადგენად.

ორგანიზაციის ყველა წევრი იმისათვის, რომ თავისი წვლილი შეიტანოს საე-

რთაშორისო მშვიდობისა და უსაფრთხოების დაცვაში, ვალდებულებას კისრულობს, უშიშროების საბჭოს განკარგულებაში, მისი მოთხოვნით და საგანგებო შეთანხმებისა თუ შეთანხმებათა შესაბამისად, გადასცეს საერთაშორისო მშვიდობისა და უსაფრთხოების დასაცავად აუცილებელი შეიარაღებული ძალები, დახმარება და მომსახურების სათანადო საშუალებები მათ ტერიტორიაზე გავლის უფლების ჩათვლით.

ძალის გამოყენების მეორე გამოწვების შემთხვევა უკავშირდება გაერო-ს წესდების 51-ე მუხლს. აღნიშნული მუხლის თანახმად, სახელმწიფოს აქვს ინდივიდუალური და კოლექტიური თავდაცვის უფლების გამოყენების შესაძლებლობა მასზე შეიარაღებული თავდასხმის განხორციელებისას, ვიდრე უშიშროების საბჭო არ მიიღებს სათანადო ზომებს.

14 წლის წინ, 2008 წელს კრემლის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ გამოყენებული ძალა არ მოდის შესაბამისობაში ზემოაღნიშნულ გამოწვევებთან. რუსეთს არ ჰქონდა გაერო-ს უშიშროების საბჭოსგან ნებართვა იძულებითი ღონისძიებების გამოყენების შესახებ და მისი მოქმედებები არ პასუხობდნენ გაერო-ს წესდების 51-ე მუხლით დადგენილ მოთხოვნებს. პირიქით, რუსეთის მიერ სუვერენული ქვეყნის წინააღმდეგ დაწყებული შეიარაღებული თავდასხმა საქართველოსათვის ქმნიდა საერთაშორისო სამართლებრივ საფუძველს თავდაცვითი ოპერაციის განხორციელებისათვის.

ამასთანავე, რუსეთის მიერ მისი აგრესიული მოქმედებების გამართლება ჰუმანიტარული ინტერვენციით არ შეესაბამებოდნენ აღნიშნული ინტერვენციის წინაპირობებსა და კრიტერიუმებს, რომლებიც საერთაშორისო პრაქტიკის შედეგად ჩამოყალიბდა. კერძოდ, მსგავსი ოპერაციების მიზანი უნდა იყოს ადამიანის უფლებების მასობრივი, უხეში ხელყოფის ფაქტების შეჩერება, ასევე, საჭიროა, საერთაშორისო თანამეგობრობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა. რუსეთის მიზანი იყო ქვეყნის სუვერენიტეტის,

ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფა და სადამსჯელო მოქმედებების განხორციელება საქართველოს საგარეო პოლიტიკური კურსის გამო, რომელიც გულისხმობს ქვეყნის ევროატლანტიკურ და ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაციას. ცხადია, აღნიშნული მიზანი ეწინააღმდეგება ჰუმანიტარულ მიზნებს. მეტიც, თავად რუსეთი ქმნის მის მიერ ოკუპირებულ საქართველოს ტერიტორიებზე აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში ჰუმანიტარულ კრიზისებს, რაც მოითხოვს საერთაშორისო მონიტორინგისათვის აღნიშნულ რეგიონებში შესვლის შესაძლებლობების შექმნას. ამასთანავე, საერთაშორისო თანამეგობრობამ კრემლის მიერ საერთაშორისო სამართლის ფუნდამენტური ნორმების ხელყოფა დაგმო. არაერთმა პარტნიორმა და საერთაშორისო ორგანიზაციამ გააკეთა საქართველოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის მხარდაჭერი განცხადება. მათ რუსეთის შეიარაღებული ძალების ყოფნა საქართველოს ტერიტორიაზე შეაფასეს საქართველოს ტერიტორიების ნაწილების ოკუპაციად და საერთაშორისო სამართლის ნორმების უხეშ დარღვევად.

ამასთანავე, რუსეთის სამხედრო მოქმედებები არ შეესაბამებოდნენ ძალის გამოყენების აუცილებლობისა და პროპორციულობის კრიტერიუმებს. კრემლს არ უცდია, სამხედრო ძალის გამოყენების ნაცვლად, სხვა ალტერნატიული საშუალებებისათვის მიემართა, პირიქით, ის ხელს უშლიდა ნებისმიერი სამშვიდობო ინიციატივის განხორციელებას. გარდა ამისა, მის მიერ გამოყენებული ძალა იყო არათანაბარზომიერი, არაპროპორციული, რაც დადასტურებულია ნატო-სა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ამ საკითხზე მიღებული დოკუმენტებით.

რუსეთმა თავდასხმის სამიზნედ გახადა არაერთი სამოქალაქო დანიშნულების ობიექტი, სამოქალაქო პირებით დასახლებული პუნქტები, გამოიყენა აკრძალული იარაღი, რითაც ხელყო საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის ნორმები. ხელოვნურად

გააფართოვა სამხედრო მოქმედებების არეალი და მოიცვა ტერიტორიები, რომლებსაც არავითარი შეხება არ ჰქონდათ კონფლიქტის ზონასთან. ამდენად „საკუთარი მოქალაქეების დაცვის“ საბაბით დაწყებული რუსეთის სამხედრო მოქმედებები ტიპურ აგრესიულ აქტს წარმოადგენდნენ, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ საქართველოს მთელი ტერიტორიის ოკუპაციას და ე.წ. გავლენის სფეროს აღდგენას, რაც რუსეთის საგარეო პოლიტიკის იმპერიალისტური მიზნებიდან გამომდინარეობს.

საერთაშორისო სამართლებრივი თვალსაზრისით რუსეთის ქმედება პასუხობს ყველა იმ ნიშანს, რაც დამახასიათებელია აგრესიული მოქმედებებისათვის. კერძოდ, გაერო-ს გენერალური ასამბლეის 1974 წლის 14 დეკემბრის „აგრესიის დეფინიციის შესახებ“ რეზოლუციის მესამე მუხლის თანახმად, აგრესია არის „ერთი ქვეყნის შეიარაღებული ძალების მიერ მეორე ქვეყნის ტერიტორიაზე შეჭრა ან თავდასხმა, ან სამხედრო ოპერაცია, თუნდაც დროებით, რომელიც ამ შეჭრის ან თავდასხმის შედეგია... ერთი სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალების მიერ მეორე სახელმწიფოს ტერიტორიის დაბომბვა, ან ნებისმიერი იარაღის გამოყენება მეორე სახელმწიფოს ტერიტორიის წინააღმდეგ; საზღვაო პორტებისა და სანაპიროების ბლოკადა სხვა სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალების მიერ“. ამავე რეზოლუციის მე-5 მუხლი მიუთითებს, რომ „არანაირი ნებისმიერი ხასიათის მოსაზრება, იქნება ეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სამხედრო თუ სხვა ხასიათის, არ ამართლებს აგრესიას“. აგრესიული ომი ხელყოფს საერთაშორისო მშვიდობასა და უსაფრთხოებას, რაც იწვევს საერთაშორისო სამართლებრივ პასუხისმგებლობას.

რუსეთის აგრესიული მოქმედებების არეალი შემდეგ წლებშიც გააფართოვდა და უკრაინის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფით 2014 წელს კრემლმა ყირიმი უკანონოდ მიიერთა. 2022 წლის 24 თებერვალს კი რუსეთმა უკრაინის წინააღმდეგ ფართომასშტაბიანი საომარი მოქმედებების განხორციელება დაიწყო.

რუსეთის ფედერაცია არღვევს საერთაშორისო სამართლის ყველა ნორმას, მათ შორის, საერთაშორისო ჰუმანიტარულ სამართალს. ის ბომბავს საბავშვო ბალებს, ლეიკემიით დაავადებულ ბავშვთა ჰოსპიტლებს, სამოქალაქო დასახლებებს, სამედიცინო დაწესებულებებს, იყენებს აკრძალულ იარაღს, ახორციელებს აგრესიულ მოქმედებებს ატომურ ელექტროსადგურებზე და ბირთვული იარაღის გამოყენებით იმუქრება. კრემლის მიერ კიევის ოლქში მდებარე ქალაქ ბუჩაში განხორციელებული მასობრივი ხოცვა-ჟლეტა კი მკაფიოდ აჩვენებს, რომ კრემლისათვის ყველა კანონგარეშე, დაუშვებელი საშუალება მისაღებია მისი იმპერიალისტური მიზნების მისაღწევად. ის დაცლილია როგორც სამართლებრივი, ასევე მორალური კატეგორიებისგან. კრემლი ისწრაფვის ტერიტორიების დაპყრობისკენ დამოუკიდებელი სახელმწიფოსათვის გენოციდის მოწყობის ფასად. აუცილებელია, დაჩქარებული წესით, დადგეს საერთაშორისო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი უმძიმესი დანაშაულებრივი მოქმედებებისათვის, მათ შორის, კაცობრიობის წინააღმდეგ მიმართულ და ომის დანაშაულებებისათვის. სამართლიანობის აღდგენის გარეშე წარმოუდგენელია წესებზე დაფუძნებული საერთაშორისო წესრიგის უზრუნველყოფა და მშვიდობის დაცვა მომავალში.

რუსეთ-უკრაინის ომმა ძალიან მკაფიოდ აჩვენა გლობალური კოლექტიური უსაფრთხოების სისტემის მთავარი გამოწვევები. გაერო-ს უშიშროების საბჭოს მუდმივმა წევრმა ქვეყანამ – რუსეთის ფედერაციამ კვლავ ხელყო გაერო-ს წესდების მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომელიც მოითხოვს სახელმწიფოებისგან ძალის გამოყენებლობის პრინციპის დაცვას საერთაშორისო ურთიერთობებში. უშიშროების საბჭომ ამჯერადაც ვერ მიიღო სავალდებულო ძალის მქონე რეზოლუცია, რომელიც რუსეთის შეიარაღებულ ფორმირებებს აიძულებდა უკრაინის დატოვებას. რუსეთი მისი ინტერესების საწინააღმდეგო რეზოლუცი-

ის მიღებას ვეტოს უფლების გამოყენებით დაბლოკავდა. კრემლის მიერ უკრაინის წინააღმდეგ განხორციელებული აგრესიის განხილვამ გაერო-ს უშიშროების საბჭოდან გენერალურ ასამბლეაზე გადაინაცვლა. კერძოდ, აღნიშნულმა საბჭომ გენერალური ასამბლეის სპეციალური საგანგებო სხდომა მოიწვია, სადაც გაერო-ს 193 სახელმწიფოს შეუძლია პროცესში ჩართვა. ამა წლის 2 მარტს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო რეზოლუცია, რომელსაც გაერო-ს 193 წევრი სახელმწიფოდან 141-მა მხარი დაუჭირა. 96 ქვეყანა, მათ შორის საქართველო რეზოლუციის თანაავტორი იყო. აღნიშნული დოკუმენტის მხარდამჭერმა სახელმწიფოებმა მოუწოდეს რუსეთს შეწყვიტოს საომარი მოქმედებები და დაუყოვნებლივ, პირობების გარეშე, სრულად გაიყვანოს მისი ჯარი უკრაინის ტერიტორიიდან.

პოლიტიკური გადაწყვეტილების შემდეგ, უკრაინის მიმართვის საფუძველზე, ამა წლის 16 მარტს გაერო-ს მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება დროებით ლონისძიებებთან დაკავშირებით. მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს 13-მა მოსამართლემ რუსეთის ფედერაციისაგან სამხედრო მოქმედებების შეჩერება მოითხოვა. ამასთანავე, მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების თანახმად, რუსეთმა დაუყოვნებლივ უნდა უზრუნველყოს, რომ მის მიერ მხარდაჭერილი ან კონტროლირებადი სამხედრო და არარეგულარული შეიარაღებული ძალები, კრემლის ხელმძღვანელობის ან გავლენის ქვეშ მყოფი ორგანიზაციები ან პირები სამხედრო მოქმედებებში მონაწილეობას შეწყვეტენ და არ გადადგამენ ისეთ ნაბიჯებს, რომლებიც გამოიწვევს ვითარების ესკალაციას. ამ გადაწყვეტილებით თავისუფლებისათვის მებრძოლმა უკრაინამ მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოშიც შეძლო თავისი სიმართლის დამტკიცება. მიუხედავად ამისა, დღემდე რუსეთის ფედერაცია არცერთ ამ გადაწყვეტილებას არ ასრუ-

ლებს და ყოველდღიურად აგრძელებს იმ წესრიგისათვის სერიოზული ზიანის მიყენებას, რომლისთვისაც ცივილიზებულმა კაცობრიობამ წლების განმავლობაში ძალისხმევა ჩადო.

ავვისტოს ომიდან 14 წლის განმავლობაში რუსეთის ისტორიულად უცვლელი, უკიდურესად აგრესიული პოლიტიკის შეჩერებისათვის საერთაშორისო სისტემის ძირეული გარდაქმნა აუცილებელია. გაერო-ს დღევანდელი ფორმითა და სტრუქტურით ფუნქციონირება არ იძლევა კრიზისებზე მყისიერი და ეფექტიანი რეაგირების შესაბამის შესაძლებლობებს. მოქმედი უშიშროების საბჭოს რეფორმირება აუცილებელია სამართლიანობისა და სახელმწიფოთა თანასწორუფლებიანობის ფუნდამენტური პრინციპების დასაცავად. გაერო-ს წესდებით უშიშროების საბჭო პასუხისმგებელი მსოფლიო მშვიდობასა და უსაფრთხოების დაცვაზე. თუმცა აღნიშნულ პოლიტიკურ ორგანოს ამ ფუნქციის შესრულება გაუჭირდება, ვიდრე არ შეიცვლება მუდმივი წევრი სახელმწიფოების მიერ ვეტოს უფლების გამოყენების წესი. სწორედ ვეტოს მექანიზმი იქცა ერთგვარ დამაბრკოლებელ ფაქტორად იმ გადაწყვეტილებების მისაღებად, რომლებსაც საერთაშორისო მშვიდობა უნდა უზრუნველყოს. წარმოუდგენელია საერთაშორისო უსაფრთხოება დაიცვას იმ სახელმწიფომ, რომელიც ძალისმიერი მეთოდებით, ოკუპაციით, ანექსიით ხელყოფს კოლექტიური უსაფრთხოების სისტემის პრინციპებს. რუსეთი დღემდე ახორციელებს საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციასა და ანექსიას, მათ შორის, კრემლმა მიიღო კიდევ ერთი უკანონო გადაწყვეტილება საქართველოს განუყოფელი ტერიტორიის – ბიჭვინთის მიერთების შესახებ. რუსეთი უკრაინაში საომარ მოქმედებებს არ წყვეტს და ამ ფონზე გაერო-ს უშიშროების საბჭოს მუდმივ წევრად რჩება ვეტოს უფლების გამოყენების შესაძლებლობით. რეალისტური თვალთახედვით უნდა ითქვას, რომ 21-ე საუკუნის გლობალურ წესრიგს სხვა ტიპის კოლექტიური უსაფრთხოების სისტემა სჭირ-

დება. 2022 წლის 24 თებერვალს რუსეთის მიერ უკრაინის წინააღმდეგ დაწყებული არაპროვოცირებული და უსამართლო ომი უნდა გახდეს მამოძრავებელი ფაქტორი ფუნდამენტური ცვლილებებისათვის, რაც სახელმწიფოთა პოლიტიკურ მზაობას მოითხოვს, განსაკუთრებით იმ აქტორების ერთობას, რომლებიც წესებზე დაფუძნებული სისტემის დამცველები და მხარდამჭერები არიან.

ვიდრე გლობალურ დონეზე განხორციელდება ცვლილებები, საქართველოს უპირველესი ამოცანა უნდა იყოს, დაჩქარებული წესით, ინტეგრაცია ევროატლანტიკურ და

ევროპულ სტრუქტურებში. მოცემული რეალობის გათვალისწინებით სწორედ აღნიშნული რეგიონალური მექანიზმები მისცემენ ქვეყანას მეტ შესაძლებლობას დაიცვას მისი უსაფრთხოება და გააგრძელოს რეფორმების განხორციელება საკვანძო მიმართულებებით. ასევე, რეგიონალურ აქტორებთან ერთად, თანამშრომლობის გაღრმავებაა საჭირო ორმხრივი ფორმატების ფარგლებშიც, რაც ურთულეს საერთაშორისო გარემოში საქართველოს საგარეო პოლიტიკური მიზნების მიღწევას გაადვილებს.



L'ATTEINTE DE LA PART DE LA RUSSIE AU PRINCIPE DE NON-RECOURS À LA FORCE À L'EXEMPLE DE LA GÉORGIE ET DE L'UKRAINE

Khatuna Bourkadze

Professeur de l'Université de Commerce et de Technologie

Bonjour Mesdames et Messieurs!

Je tiens d'abord à remercier l'Université de l'Europe et l'ambassade de France en Géorgie pour l'organisation de la conférence internationale «**Le droit international face à la guerre**».

Il y a 14 ans, l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'État souverain et indépendant géorgien a clairement démontré que le système juridique international s'était avéré inefficace face au recours à la force entre les États, n'étant pas doté d'outils efficaces pour assurer le respect des normes internationales.

En matière de recours à la force, le droit international moderne est établi sur la base de la Charte de l'ONU. Les auteurs du document souhaitaient arriver à l'interdiction totale du recours à la force. Cependant, certaines exceptions sont prévues et définies conformément aux dispositions de la Charte de l'ONU.

L'un des objectifs principaux de la création de l'ONU au XXe siècle était la modernisation du droit international. Les auteurs de la Charte de l'ONU aspiraient à mettre en place un système juridique international de nature à pouvoir assurer le respect du principe de la justice et des engagements des États pris dans le cadre des traités internationaux. Par la création du droit international moderne, ils étaient résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre, dont les conséquences, deux fois dans le passé, se sont révélées désastreuses pour l'Humanité.

Le recours à la force couvre toute forme de force. La légitimité du recours à la force est dé-

finie dans le cadre des exceptions établies par la Charte des Nations Unies.

Dans le cadre du chapitre VII de la Charte de l'ONU, en cas de constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, le Conseil de sécurité est habilité à édicter des mesures coercitives. Ces mesures peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues sont inadéquates, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

Tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Une autre exception de recours à la force est liée à l'article 51 de la Charte de l'ONU. D'après l'article en question, chaque État dispose du droit de légitime défense, individuelle ou col-

lective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires.

En 2008, l'emploi de la force de la part du Kremlin contre la Géorgie n'était pas en conformité avec les exceptions mentionnées. La Russie n'avait pas l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU de recourir aux mesures coercitives et ses actions ne répondaient aucunement aux exigences formulées dans l'article 51 de la Charte de l'ONU. Tout au contraire, l'agression armée contre un État souverain constituait un fondement juridique international pour la Géorgie d'entreprendre une opération défensive.

D'ailleurs, les tentatives russes de justification de son agression par des raisons humanitaires, ne se conformaient non plus aux conditions préalables et aux critères de ladite intervention établis dans la pratique internationale. L'objectif de ces types d'opérations devrait être l'arrêt des violations graves et massives des droits de l'Homme et devrait être soutenu par une partie de la communauté internationale. Toutefois, l'objectif de la Russie était de porter atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie à titre de punition pour sa politique étrangère axée notamment sur l'intégration du pays dans les structures européennes et euro-atlantiques. Évidemment, cet objectif vient en contradiction avec des objectifs humanitaires. De plus, la Russie crée elle-même des crises humanitaires sur les territoires géorgiens occupés de l'Abkhazie et du *district de Tskhinvali*, ce qui nécessite l'accès du suivi international aux régions en question. À noter que la communauté internationale a dénoncé l'atteinte portée aux normes fondamentales du droit international de la part de la Russie. Plusieurs partenaires et organisations internationales ont réaffirmé leur soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie. La présence des forces armées russes sur le territoire géorgien a été qualifiée d'occupation des territoires géorgiens et d'une *violation grave* du droit international.

En plus, les actions militaires russes n'étaient pas en conformité avec les critères de nécessité et de *proportionnalité* du recours à la force. *Le Kremlin n'a pas eu recours aux autres moyens alternatifs à l'usage de la force. Au contraire, la Russie s'opposait à la mise en œuvre de toute initiative de paix. La force utilisée par la Russie était illégale et disproportionnée*, ce qui est clairement confirmé dans les documents établis par l'ONU et d'autres organisations internationales.

Plusieurs objets civils et zones peuplées ont fait l'objet de bombardements russes. *La Russie a utilisé des armes interdites, en violant ainsi les normes du droit international humanitaire. Elle a artificiellement élargi la marge de manœuvre militaire en couvrant ainsi les territoires, qui n'avaient rien à voir avec la zone de conflit. De ce fait, les opérations militaires russes engagées au nom de la « protection de ses citoyens » constituaient un acte d'agression typique ayant pour but l'occupation du territoire géorgien dans sa totalité et le rétablissement de la « zone d'influence » ce qui correspond aux objectifs impérialistes de la politique extérieure de la Russie.*

Du point de vue du droit international, l'action russe réunit tous les signes du comportement agressif. Au titre de l'article 3 de la résolution des Nations Unies sur la définition de l'agression, un acte d'agression est « l'invasion ou l'attaque du territoire d'un État par les forces armées d'un autre État, ou toute occupation militaire, même temporaire, résultant d'une telle invasion ou d'une telle attaque... Le bombardement, par les forces armées d'un État, du territoire d'un autre État, ou l'emploi de toutes armes par un État contre le territoire d'un autre État; le blocus des ports ou des côtes d'un État par les forces armées d'un autre État ». L'article 5 de ladite résolution stipule : « aucune considération de quelque nature que ce soit, politique, économique, militaire ou autre, ne saurait justifier une agression ». Une guerre d'agression porte atteinte à la paix et à la sécurité internationale, ce qui donne lieu à responsabilité internationale.

La marge de manœuvre militaire russe s'est élargie dans les années à venir et en 2014, la Russie a réalisé une annexion illégale de la Crimée en violant ainsi l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Le 24 février 2022, la Russie a lancé une opération militaire d'envergure contre l'Ukraine. La Fédération de Russie viole manifestement toutes les normes du droit international, y compris le droit international humanitaire. La Russie bombarde des jardins d'enfants, des hôpitaux des enfants atteints de leucémie, des zones peuplées, des établissements de santé, fait recours aux armes interdites, poursuit ses actions militaires près des centrales nucléaires et brandit la menace nucléaire. Le massacre des civils à Boutcha, dans la région de Kiev, est un exemple parmi d'autres, que tous moyens illégitimes et inadmissibles sont bons pour le Kremlin pour parvenir à ces objectifs impérialistes. La Russie est vide de toute morale ou catégories juridiques. Elle vise à conquérir des territoires même au prix du génocide des États indépendants. De ce fait, il est indispensable d'engager, d'une manière accélérée, la responsabilité internationale de l'État russe pour de graves crimes commis, y compris pour des crimes de guerre et des crimes contre l'Humanité. Sans rétablissement de la justice, il est impensable d'assurer dans l'avenir la paix et l'ordre international fondés sur les règles.

La guerre russo-ukrainienne a clairement mis en évidence de principaux défis du système de sécurité collective globale. La Fédération de Russie, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU a de nouveau violé l'article 2 § 4 de la charte de l'ONU qui requiert le respect du principe de non-recours à la force dans les relations internationales. Le Conseil de sécurité n'a pas pu, comme les fois précédentes, adopter une résolution ayant la force obligatoire, contraignant les forces armées russes à se retirer du territoire ukrainien. La Russie aurait imposé le veto à la résolution contraire à ses intérêts. L'examen de la question de l'agression russe a été renvoyé à l'Assemblée générale de l'ONU. Le Conseil a convoqué une session ex-

traordinaire d'urgence de l'Assemblée générale où les 193 États membres avaient la possibilité de participer. Le 2 mars 2022, l'Assemblée générale a adopté une résolution soutenue par les 141 pays membres. Les 96 États, dont la Géorgie, ont été coauteurs de ladite résolution. Les États ont appelé la Russie à cesser des hostilités menées et à retirer, immédiatement et sans aucune condition, ses troupes du territoire ukrainien.

Suite à une décision politique, la Cour internationale de Justice (CIJ) saisie par l'Ukraine a pris la décision à propos des mesures provisoires. Les 13 juges de la Cour internationale de Justice ont ordonné à la Russie de suspendre immédiatement les opérations militaires. Conformément à la décision rendue par la Cour internationale de Justice, la Russie devrait veiller à ce que ses unités militaires ou tout autre unité ou individu qu'elle contrôle prennent des mesures pour ne pas aggraver le conflit. Par cette décision, l'Ukraine, dans sa lutte pour la liberté, a pu démontrer sa vérité auprès de la CIJ. Cependant, la Russie ne respecte aucune de ces décisions et poursuit à porter une atteinte grave à l'ordre mondial établi par d'importants efforts de la communauté civilisée.

14 ans après la guerre russo-géorgienne de 2008, il est indispensable de transformer fondamentalement des systèmes internationaux afin de faire face à la politique extrêmement agressive et historiquement inchangée de la Russie. Le fonctionnement de l'ONU avec sa structure et sa forme actuelle ne permet pas de réagir d'une manière immédiate et efficace sur les crises. La réforme du Conseil de sécurité de l'ONU est indispensable pour assurer le respect des principes fondamentaux de la justice et de l'égalité des États. Aux termes de la charte de l'ONU, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Pourtant, cet organe politique aura du mal à assumer cette fonction sans changement de la règle de l'exercice du droit de veto de la part des membres permanents. Le droit de veto constitue justement un facteur perturbant dans la

prise de décision de nature à assurer la paix internationale.

Difficile à imaginer que la sécurité internationale soit assurée par un État, qui, par la force, l'occupation et l'annexion porte atteinte aux principes du système de la sécurité collective. La Russie poursuit progressivement l'occupation et l'annexion des territoires géorgiens. En plus, suite à la décision de Moscou, Bitchvinta – partie intégrante de la Géorgie, a été illégalement rattachée à la Russie. La Russie poursuit toujours des hostilités en Ukraine et dans ce contexte, conserve son statut de membre permanent de l'ONU disposant du droit de veto. D'un point de vue réaliste, l'ordre global du 21e siècle nécessite l'avènement d'un autre système de sécurité collective. La guerre non provoquée et injustifiée lancée le 24 février 2022 contre l'Ukraine devrait constituer un facteur

important des changements fondamentaux, ce qui nécessite la détermination politique des États et surtout l'unité des acteurs qui soutiennent le système fondé sur les règles.

Avant que les changements n'interviennent au niveau global, l'intégration accélérée de la Géorgie dans les structures européennes et euro-atlantiques devrait effectivement constituer l'objectif principal de la Géorgie. Compte tenu de la réalité actuelle, ces outils régionaux pourraient permettre à notre pays de mieux assurer sa sécurité et de poursuivre la mise en œuvre des réformes dans des domaines clés. Il est également indispensable de renforcer la coopération bilatérale avec des acteurs régionaux afin de faciliter la réalisation des objectifs de la politique extérieure dans un contexte international difficile.



საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებრივი მდგომარეობა

2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ 14 წელი გავიდა, თუმცა მის შედეგებს დღემდე მწვავედ განიცდის როგორც ოკუპირებულ ტერიტორიაზე დარჩენილი, ისე გამყოფი ხაზის მიმდებარედ მცხოვრები მოსახლეობა. მძიმეა იძულებით გადაადგილებულ პირთა მდგომარეობაც, რომელთაც კვლავ არ ეძლევათ საკუთარ სახლებში დაბრუნების შესაძლებლობა. 1990 წლებისა და 2008 წლის კონფლიქტების შედეგად, ბოლო მონაცემებით, საქართველოში 289 925 იძულებით გადაადგილებული პირია რეგისტრირებული¹.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობა უამრავი გამოწვევის წინაშე დგას. კერძოდ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს **გადაადგილების თავისუფლება**.

იმისათვის, რომ ოკუპირებული გალის ან ოკუპირებული ახალგორის მაცხოვრებელი გადმოვიდეს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლირებად ტერიტორიაზე, საჭიროა გაიაროს ე.წ. „გამშვები პუნქტი“. მაგალითისთვის, ოკუპირებული გალის მაცხოვრებელი ზუგდიდში გადმოდის ენგურის ხიდზე არსებული ე.წ. გამშვები პუნქტის გავლით. აღნიშნული ე.წ. გამშვები პუნქტები წარმოადგენს ერთადერთ საშუალებას, რომ იქ დარჩენილმა მოსახლეობამ მოახერხოს ჩვენს კონტროლირებად ტერიტორიაზე სხვადასხვა სერვისებით სარგებლობა, როგორცაა: ხელმისაწვდომობა უკეთეს ჯანდაცვაზე, განათლებაზე, უფრო იაფ საკვებ პროდუქტზე და სხვა.

სამწუხაროდ, წლიდან წლამდე მძიმდება გადაადგილების თავისუფლება, ვინა-



მერი კოჭლამაშვილი

*საერთაშორისო ურთიერთობების
დოქტორი*

იდან და ფაქტო ხელისუფლებები ორივე ოკუპირებულ რეგიონში ხელოვნური მიზეზების დასახელებით კეტავენ ე.წ. გამშვებ პუნქტებს და იქ მცხოვრებ მოსახლეობას სრულ იზოლაციაში უწევს ყოფნა.

გადაადგილების თავისუფლების კუთხით, საგანგაშო მდგომარეობაა ოკუპირებული ახალგორის რაიონში. გამშვები პუნქტის ჩაკეტვის მხრივ, ვითარება 2019 წლის აგვისტოს ბოლოდან განსაკუთრებით დაიძაბა, მას შემდეგ, რაც საოკუპაციო რეჟიმმა საქართველოს ხელისუფლებისგან ხაშურის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჩორჩანასთან გახსნილი პოლიციის საგუშაგოს გაუქმება მოითხოვა. მოგვიანებით, 2019 წლის 4 სექტემბრიდან, და ფაქტო ხელისუფლებამ ე.წ. გამშვები პუნქტები სრულად ჩაკეტა.

ე.წ. გამშვები პუნქტის ჩაკეტვამ, რომლითაც ყოველდღიურად 400-მდე ადამიანი სარგებლობდა, ახალგორში მცხოვრები, როგორც ეთნიკურად ქართველი, ისე ოსი მოსახლეობისათვის მძიმე ჰუმანიტარული ვითარება შექმნა. ზემოაღნიშნული ხელოვნური შეზღუდვის დაწესების შედეგად, ადგილობრივი მოსახლეობა სრულ იზოლაციაში მოექცა. მსგავსად აფხაზეთისა, ე.წ. გამშვები პუნქტი, ოკუპირებულ ახალგორ-

¹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ოფიციალური მონაცემები.

ში მცხოვრებლებისათვის გადაადგილების გარდა, სათანადო სამედიცინო დახმარების, საკვების, პენსიის თუ სხვა საარსებო სერვისებით სარგებლობის საშუალებაა. სამედიცინო სერვისებზე არასათანადო ხელმისაწვდომობის გამო, არაერთი ადამიანი გარდაიცვალა, ვინაიდან არ მოხდა მათი დროულად გამოშვება ოკუპირებული რეგიონიდან ჩვენ მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე არსებულ კლინიკებში.

კვლავ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს გამოწვევას წარმოადგენს საოკუპაციო ხაზზე, საქართველოს კონტროლირებად და ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთა **უკანონო დაკავებების** მანკიერი პრაქტიკა. საოკუპაციო რეჟიმის და დე ფაქტო უსაფრთხოების სამსახურის ოფიცრები, ადმინისტრაციული სასაზღვრო ხაზის გადაკვეთისთვის, რეგულარულად აკავებენ სამოქალაქო პირებს. მსგავსი დაკავებები თვითნებურია და თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლებებს არღვევს.

ბოლო წლებში საოკუპაციო რეჟიმმა კიდევ უფრო დაამძიმა ე.წ. საზღვრის უკანონო კვეთისთვის პირთა დაკავებების უკანონო პრაქტიკა. წინა წლებისგან განსხვავებით, როდესაც უკანონოდ დაკავებულების გათავისუფლება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის დადგენით და შესაბამისი ჯარიმის დაკისრებით შემოიფარგლებოდა, ბოლო პერიოდში გახშირდა გრძელვადიანი უკანონო პატიმრობის შემთხვევები. ამის აშკარა მაგალითია 2022 წლის 26 ივლისს საქართველოს მოქალაქის ქრისტინე თაკალანძის უკანონო დაკავების ფაქტი. გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, მას „საქართველოს სპეცსამსახურების სასარგებლოდ ჯაშუშობა“ ედება ბრალად. ასევე, აღსანიშნავია წინა წლებში ვაჟა გაფრინდაშვილის, გენადი ბესტაევის, ირაკლი ბებუას, ხვიჩა მღებრიშვილის, ზაზა გახელაძის, ვლადიმერ კანიაშვილის, კახაბერ ნათაძის, მამუკა ჩხიკვაძის, ზაზა მეგრელიშვილის, თამაზ გოგიჩაშვილის და ლაშა ხეთერელის და სხვათა დაკავების შემთხვევები.

ოფიციალური მონაცემებით, 2009 წლიდან 2021 წლამდე საოკუპაციო რეჟიმმა ე.წ. საზღვრის უკანონო კვეთისთვის უკანონოდ დააკავა 3 285 ადამიანი. მათგან, 1 325 ოკუპირებული აფხაზეთის, ხოლო 1 960 ოკუპირებული ცხინვალის მიმართულებით.

მოქალაქეთა უკანონო დაკავებებთან ერთად, ხშირია ოკუპირებული ტერიტორიების დროებით დაკავების იზოლაციონებისა თუ საპყრობილებებში **პატიმართა ცემის, არასათანადო მოპყრობის და წამების ფაქტები**. ამის ნათელი მაგალითია გენადი ბესტაევის, ანრი ატეიბას და ხვიჩა მღებრიშვილის შემთხვევები.

წლიდან წლამდე მძიმდება ოკუპირებულ ტერიტორიებზე **მშობლიურ ენაზე განათლების ხელმისაწვდომობის საკითხი**. ოკუპირებული გალის დე ფაქტო განათლების სამინისტროს გადაწყვეტილებით, სრულად აიკრძალა ქართულ ენაზე სწავლება, მათ შორის მე-11 კლასშიც და მშობლიური ენა უცხო ენისა და ლიტერატურის საგნად გადაკეთდა. რაც შეეხება ოკუპირებულ ახალგორს, 2021-2022 სასწავლო წელს, მოსწავლეების არარსებობის გამო, 1 ქართული სკოლა დაიხურა. მოქმედი 6 ქართული სკოლიდან, 5-ში ქართულ ენაზე მხოლოდ მე-9-დან მე-11 კლასამდე ისწავლება. საოკუპაციო რეჟიმის მიერ დაწესებული ბარიერების გამო, წლიდან წლამდე მცირდება მოსწავლეების რაოდენობა ორივე ოკუპირებულ რეგიონში.

გამოწვევად რჩება ოკუპირებულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის **დოკუმენტაციის საკითხი**. თავისუფალი გადაადგილების კუთხით, გარდა, ე.წ. გამშვები პუნქტების ჩაკეტვისა, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემაა გამყოფ ხაზზე გადაადგილებისათვის აუცილებელი დოკუმენტაციის არსებობა.

აფხაზეთის ან სამხრეთ ოსეთის მოქალაქეობა, ისევე, როგორც დე ფაქტო ორგანოების მიერ გაცემული პასპორტები არ წარმოადგენს საქართველოს ან საერთაშორისო საზოგადოების მიერ აღიარებულ სამართლებრივ დოკუმენტს. თუმცა, მათი ფლობა ამ ტერიტორიებზე მცხოვრები

მოსახლეობისათვის ბევრი სხვადასხვა უფლების რეალიზაციას უკავშირდება. დე ფაქტო ხელისუფლებების შესაბამისი სამსახურების მიერ, 2014 წლის მოსახლეობის აღწერის მონაცემების თანახმად, გალის რაიონში ცხოვრობს 40 000-დან 45 000-მდე ადამიანი, ხოლო ახალგორის რაიონში – 600-მდე ადამიანი.

2017 წლის შემდგომ, დე ფაქტო ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, ეთნიკურად ქართველებზე აღარ გაიცემა დე ფაქტო პასპორტი. მათთვის მხოლოდ ე.წ. ბინადრობის მოწმობის მიღებაა შესაძლებელი.

გალში მცხოვრებთა დიდი ნაწილი ეწინააღმდეგებოდა ბინადრობის მოწმობის აღებას, რომელიც მათ უცხოელის სტატუსს ანიჭებს. ბინადრობის მოწმობას მკაცრი კრიტერიუმები და 5-წლიანი ვადა აქვს, რაც გალელთა მიმართ დამატებით ზეწოლის მექანიზმად შეიძლება იქნას გამოყენებული. ის, ასევე, არ ანიჭებს ამ დოკუმენტის მქონე პირს უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლებას, რაც ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია. თუმცა, ამავე დროს, გალელეობისათვის ეს დოკუმენტი საოკუპაციო ხაზზე გადაადგილების საშუალებაა, შესაბამისად, ადგილობრივი მცხოვრებლები იძულებულები არიან, ეს დოკუმენტი აიღონ. ბინადრობის მოწმობის აღება განსაკუთრებით უჭირთ სტუდენტებს, რადგან ადგილობრივი ადმინისტრაცია არ გასცემს მათი რაიონში ცხოვრების დამადასტურებელ ცნობას.

რაც შეეხება ახალგორის რაიონში დოკუმენტაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს, 2019 წლის 29 მარტიდან რუსეთის საოკუპაციო ძალებმა ე.წ. პასპორტების მეშვეობით გადაადგილება აკრძალა. დე ფაქტო ადმინისტრაციისთვის ახალგორის მცხოვრებლების მიერ ე.წ. „პასპორტის“ აღების მიზნით მიმართვიანობის შესახებ დაზუსტებული ინფორმაცია წლების მიხედვით არ არსებობს. თუმცა, დღეის მდგომარეობით, ახალგორში მცხოვრები 600-მდე მოსახლიდან უმრავლესობას 2019-2020 წლებში დე ფაქტო ადმინისტრაციამ გადასცა ე.წ. „სამხრეთ ოსეთის პასპორტი“.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვხედავთ, რომ ოკუპირებულ ტერიტორიაზე დარჩენილი ჩვენი მოსახლეობა არაერთი გამოწვევის წინაშე დგას. ყოველდღიურად ირღვევა მათი უფლებები. საოკუპაციო რეჟიმის მიერ განხორციელებული მსგავსი უკანონო ქმედებები უხეშად არღვევს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

საქართველოს არაკონტროლირებად ტერიტორიებზე ჩადენილი ადამიანის უფლებების დარღვევების გამო, საერთაშორისო სტანდარტებით, დეფაქტო ხელისუფლებებთან ერთად, **პასუხისმგებლობა** ასევე ეკისრება რუსეთის ფედერაციას, როგორც ეფექტური კონტროლის განმახორციელებელ სახელმწიფოს. ცხინვალის რეგიონის და აფხაზეთის ტერიტორიაზე რუსეთის მიერ განგრძობადად ეფექტური კონტროლის განხორციელების ფაქტს და შესაბამისად რუსეთის პასუხისმგებლობას ამ ტერიტორიებზე ჩადენილი ადამიანის უფლებების დარღვევების გამო, ადასტურებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც ადასტურებს, თავისი 2021 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილებაში საქმეზე საქართველო რუსეთის წინააღმდეგ II.

LE STATUT JURIDIQUE DES HABITANTS DES TERRITOIRES OCCUPÉS DE LA GÉORGIE

Méri Kotchlamazashvili

Docteur en relations internationales

14 ans se sont écoulés depuis la guerre 2008, mais ses conséquences se répercutent toujours drastiquement sur la population vivant en territoire occupé ou à proximité de la ligne de démarcation. La situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays est également grave, elles n'ont toujours pas la possibilité de rentrer dans leurs propres maisons. Selon les dernières données, suite aux conflits des années 1990 et 2008, 289 925 personnes déplacées sont enregistrées dans le pays¹.

La population des territoires occupés fait face à de nombreux défis, dont la **liberté de circulation** est une des questions majeures.

Pour qu'un habitant du district de Gali ou d'Akhalgori occupés puisse passer sur le territoire contrôlé par le pouvoir central géorgien, il doit emprunter le soi-disant *point de passage*. En guise d'illustration, les habitants de Gali occupée arrivent à Zugdidi par le point de passage installé sur le pont d'Enguri. Pour les habitants de ces territoires, les points de passage sont les seuls moyens pour accéder à des divers services sur le territoire contrôlé par le gouvernement géorgien, tels que l'accès à un meilleur service de santé, à l'éducation, à des produits alimentaires moins chers ou autres.

Malheureusement, la liberté de circulation est limitée d'une année à l'autre. Étant donné que les autorités de facto des deux régions occupées ferment sous de faux prétextes les soi-disant *points de passage*, la population de

ces régions se retrouve complètement isolée.

En termes de liberté de mouvement, la situation est alarmante dans le district d'Akhalgori. De point de vue de la fermeture du point de passage, la situation s'est particulièrement aggravée à partir de la fin août 2019, suite à la demande du régime d'occupation, adressée aux autorités géorgiennes, concernant la fermeture du poste de contrôle de police géorgienne ouvert près du village de Chorchana (municipalité de Khashuri). Plus tard, à partir du 4 septembre 2019, les autorités de facto ont complètement fermé les points de passage.

La fermeture du point de passage, emprunté quotidiennement par environ 400 personnes, a aggravé la situation humanitaire des habitants d'origine géorgienne ou ossète d'Akhalgori. Suite à ces restrictions artificielles, la population locale s'est retrouvée totalement isolée. À l'instar de l'Abkhazie, pour les habitants d'Akhalgori occupée, ce point de passage représente non seulement le moyen de communication, mais aussi la possibilité d'accéder aux soins médicaux conformes, à l'alimentation, à la pension de retraite et aux autres moyens de subsistance. Faute de service médical convenable, plusieurs personnes sont décédées, car n'avaient pas pu être transférées à temps dans les cliniques sous contrôle géorgien.

La pratique vicieuse de la **détention arbitraire** des habitants des territoires géorgiens contrôlés ou occupés constitue un autre défi majeur sur la ligne d'occupation. Les agents du régime d'occupation et les services de sécurité

¹ Données officielles du Ministère des Personnes déplacées internes des territoires occupés, de la Santé, du Travail et des Affaires sociales.

de facto arrêtent régulièrement des civils pour le franchissement de la frontière administrative. Ces détentions sont arbitraires et violent les droits à la liberté et à la sécurité.

Ces dernières années, le régime d'occupation a encore renforcé la pratique arbitraire d'arrestation des personnes pour le soi-disant *franchissement illégal des frontières*. Contrairement aux années précédentes, où la libération des personnes arbitrairement détenues a été opérée suite à la constatation d'une infraction administrative et une amende respectives, les cas de détention arbitraire de longue durée deviennent aujourd'hui plus fréquents. L'arrestation arbitraire d'une citoyenne géorgienne Kristine Takalandzé le 26 juillet 2022 en est un exemple flagrant. Selon les informations diffusées, elle est accusée « d'espionnage au profit des services spéciaux géorgiens ». Il convient également de noter les arrestations de Vazha Gaprindashvili, Genadi Bestaev, Irakli Bebuva, Khvitcha Mghebrishvili, Zaza Gakheladzé, Vladimir Kaniashvili, Kakhaber Natadzé, Mamuka Tchkhikvadzé, Zaza Megrelishvili, Tamaz Gogitchashvili, Lasha Khetereli et d'autres réalisées au cours des années précédentes.

Selon les données officielles, dans les années 2009 – 2021, 3 285 personnes ont été arbitrairement arrêtées par le régime d'occupation pour le *franchissement illégal des frontières*, dont 1 325 en direction de l'Abkhazie occupée et 1 960 en direction de Tskhinvali occupée.

Outre les détentions arbitraires des civils, dans les centres de détention provisoire et les prisons des territoires occupés, les cas du **mauvais traitement et de la torture des détenus sont bien constatés**. Les cas de Gennady Bestaev, Anri Ateiba et Khvitcha Mghebrishvili en sont des exemples évidents.

La question de l'accès à l'éducation dans la langue maternelle sur les territoires occupés s'aggrave d'une année à l'autre. Sur la décision du ministère de facto de l'Éducation, l'enseignement en langue géorgienne a été complètement interdit dans le district de Gali, y compris pour les lycéens et la langue maternelle est

devenue langue étrangère. Quant à l'Akhalgori occupée, au cours de l'année scolaire 2021-2022, une école géorgienne a dû fermer ses portes faute d'élèves. Sur les 6 écoles géorgiennes, seules dans 5 écoles l'enseignement en géorgien est autorisé, mais uniquement entre les 9^{ème} – 11^{ème} années scolaires. En raison des barrières imposées par le régime d'occupation, le nombre d'enfants scolarisés dans les deux régions occupées diminue d'une année à l'autre.

La question relative aux documents d'identité des habitants du territoire occupé constitue un autre défi. D'un point de vue de la libre circulation et parallèlement à la fermeture des points de passage, l'obligation de la détention des documents pour le franchissement de la ligne de démarcation représente un des problèmes majeurs.

La citoyenneté abkhaze ou ossète, ainsi que les passeports délivrés par les autorités de facto, ne sont pas des documents officiels reconnus par la Géorgie ou par la communauté internationale. Cependant, leur détention est liée à la réalisation de nombreux droits différents pour la population vivant sur ces territoires. Selon les données du recensement publiées par les services des autorités de facto en 2014, de 40 000 à 45 000 personnes vivent dans le district de Gali, et environ 600 personnes vivent dans le district d'Akhalgori.

Depuis 2017, selon la décision des autorités de facto, le passeport de facto n'est plus délivré aux Géorgiens de souche, qui sont uniquement détenteurs du *titre de séjour*.

Un grand nombre de personnes vivant à Gali s'oppose à l'obtention du titre de séjour, qui leur accorde le statut d'étranger. Le titre de séjour a une durée de 5 ans et il est soumis à des critères stricts, ce qui pourrait représenter un mécanisme supplémentaire de pression sur les habitants de Gali. Il n'accorde pas, non plus, au titulaire de ce document le droit de posséder un bien immobilier, ce qui constitue un facteur extrêmement important. Néanmoins, ce document donne aux habitants de Gali la possibilité de franchir la ligne d'occupation. Par



conséquent, les habitants locaux sont obligés de l'obtenir. Il est particulièrement difficile pour les étudiants d'obtenir un titre de séjour, car l'administration locale ne délivre pas de justificatifs de leur séjour dans la région.

Quant aux questions liées aux documents d'identité dans le district d'Akhalgori, à partir du 29 mars 2019, les forces d'occupation russes ont interdit la circulation avec ces soi-disant passeports. Il n'existe pas d'information confirmée sur la demande annuelle des habitants d'Akhalgori adressée à l'administration de facto pour obtenir ces *passeports*. Bien qu'à ce jour, sur environ 600 habitants d'Akhalgori, l'administration de facto a délivré les *passeports* d'Ossétie du Sud à la majorité d'entre eux dans les années 2019-2020.

Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, nous constatons que la population restée dans le territoire occupé est confrontée à

de nombreux défis. Leurs droits sont quotidiennement violés. De pareilles actions illégales du régime d'occupation portent gravement atteinte aux droits et libertés de la population vivant dans les territoires occupés.

En raison des violations des droits de l'homme commises dans les territoires non contrôlés de la Géorgie, conformément aux normes internationales, avec les autorités de facto, **la responsabilité** incombe également à la Fédération de Russie en tant qu'État exerçant un contrôle effectif. La Cour européenne des droits de l'homme confirme que la Russie continue à exercer un contrôle effectif sur le territoire de la région de Tskhinvali et d'Abkhazie et, par conséquent, confirme sa responsabilité concernant les violations des droits de l'homme commises sur ces territoires, ce qui est reflété dans sa décision du 21 janvier 2021 dans l'affaire Géorgie c. Russie (II).

საქართველოს სტრატეგიული სამართალწარმოება 2008 წლის ომის საქმეზე საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე

შესავალი

საერთაშორისო სამართალი და საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე სამართალწარმოება საქართველოს მსგავსი პატარა ქვეყნისთვის ყველაზე ძლიერი ინსტრუმენტია. საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე სიმართლის დადგენა გამოწვევებით სავსე კომპლექსური პროცესია, რასაც შეუძლია ნათელი მოპვინოს წლების წინ მომხდარ ფაქტებს და მთელი მსოფლიოს წინაშე ამხილოს ოკუპანტი სახელმწიფო.

2008 წლის აგვისტოს ომის საქმეზე სტრატეგიული სამართალწარმოების შედეგად, საქართველომ უკვე მიაღწია მნიშვნელოვან წარმატებებს საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე. კერძოდ, რუსეთის ფედერაციის პასუხისმგებლობა უკვე დადგინდა 2021 წლის 21 იანვრის ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (შემდგომში: „ევროპული/სტრასბურგის სასამართლო“) გადაწყვეტილებით. ხოლო, სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლო (შემდგომში: „ICC“ ან „ჰააგის სასამართლო“) 2022 წლის 30 ივნისს გამოსცა დაკავების ორდერები იმ პირთა მიმართ, ვინც 2008 წელს ჩაიდინა დანაშაულები ეთნიკურად ქართველების წინააღმდეგ.

თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული სასამართლოსა და ჰააგის სასამართლოს მანდატები განსხვავდება ერთმანეთისგან. ჰააგის სასამართლო განსაზღვრავს კონკრეტული პირის პასუხისმგებლობას, ხოლო სტრასბურგის სასამართლო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას ადგენს.

შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში საქართველოს მიეცა შესაძლებლობა – დაემტკიცებინა რუსეთის პასუხისმგებლობა, სისხლის სა-



ნინო ნიკოლაიშვილი

იუსტიციის სამინისტროს საერთაშორისო სასამართლოებში სახელმწიფო წარმომადგენლობის დეპარტამენტის უფროსი

მართლის საერთაშორისო სასამართლო კი განიხილავს იმ პირების ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას, რომლებმაც 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს ჩაიდინეს დანაშაულები.

მოცემულ სტატიაში განხილული იქნება 2008 წლის აგვისტოს ომთან დაკავშირებით საქართველოს თანმიმდევრული სტრატეგიული სამართალწარმოება როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს, ასევე სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოს წინაშე, მიღწეული შედეგები და მათი განსაკუთრებული მნიშვნელობა საქართველოსთვის, აგრეთვე გადაწყვეტილებების აღსრულების საკითხი.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო საქართველო რუსეთის წინააღმდეგ II

2021 წლის 21 იანვარს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში საქართველოსა და რუსეთს შორის თორმეტწლიანი

სახელმწიფოთაშორისი დავა საქართველოს ისტორიული გამარჯვებით დასრულდა. სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილებით, რუსეთმა 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის არაერთი მუხლი დაარღვია.¹

საერთაშორისო სასამართლოებში დავების საქართველოს სასარგებლოდ დასასრულებლად ქართულმა მხარემ წარადგინა 700-მდე მტკიცებულება (მათ შორის, ვიდეო და ფოტო მასალები, რადარის მონაცემები, ექსპერტის დასკვნები, სამეთვალყურეო კამერის ჩანაწერები, სეისმური სადგურის მიერ აფეთქებების დამადასტურებელი ჩანაწერები, მოწმეთა ჩვენებები, სატელიტური სურათები, მედიის მასალები, საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები, სატელეფონო მიყურადების ჩანაწერები, განაღმვის ანგარიშები და სხვა) და არაერთი დოკუმენტი შესაბამისი ანალიზითა და არგუმენტებით.²

აღნიშნული გადაწყვეტილებით ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ:

1. ცხინვალის რეგიონი და აფხაზეთი საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია და ოკუპირებულია რუსეთის მიერ;
2. საქართველოს მოსახლეობის მიმართ ჩადენილ მასობრივ დარღვევებზე პასუხისმგებელია რუსეთი, რადგან იგი ახორციელებდა ეფექტურ კონტროლს ცხინვალის რეგიონსა და აფხაზეთზე;
3. რუსეთის მიერ ადამიანის უფლებათა მასობრივი დარღვევების ადმინისტრაციული პრაქტიკა მიზანმიმართულად ხორციელდებოდა ეთნიკური ქართველების მიმართ, რაც 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს და შემდგომი ოკუპაციის პერიოდში ქართველების ეთნიკურ წმენდას გულისხმობს; რუსეთის ფედერაციამ 2008 წლის აგვისტოს

ომისა და შემდგომი ოკუპაციის პერიოდში დაარღვია ევროპული კონვენციით დაცული არაერთი უფლება;

4. რუსეთის ფედერაცია, როგორც ოკუპანტი ძალა, ახორციელებდა ცხინვალის რეგიონისა და აფხაზეთის ტერიტორიების ეფექტურ კონტროლს და სწორედ მას შეერაცხება პასუხისმგებლობა საქართველოს მოსახლეობის უფლებების დარღვევისთვის.³

რაც შეეხება უშუალოდ მსჯელობას კონვენციის კონკრეტულ მუხლებთან დაკავშირებით, სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა დარღვევების განგრძობად ხასიათზე და დაადგინა, რომ რუსეთის ფედერაციის მხრიდან ადგილი ჰქონდა შემდეგი მუხლების დარღვევის ადმინისტრაციულ პრაქტიკას:

- **სიცოცხლის უფლება (კონვენციის მე-2 მუხლი)** – სასამართლომ დაადგინა სიცოცხლის უფლების დარღვევა და რუსეთის პასუხისმგებლობა სიცოცხლის უფლების პროცედურული ნაწილის დარღვევისთვის, რადგან არ გამოიძია ომის დროს და მის შემდეგ საქართველოს მოსახლეობის მკვლელობები. მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ საბრძოლო მოქმედებების აქტიური ფაზის დროს მომხდარ მოვლენებზე (8-12 აგვისტო, 2008) რუსეთის ფედერაციას არ ჰქონდა იურისდიქცია, სასამართლომ სიცოცხლის უფლების პროცედურულ ნაწილში მაინც დაადგინა დარღვევა 8-12 აგვისტოს პერიოდზე. კერძოდ, ევროპულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ აქტიური საომარი მოქმედებების დროს ჩადენილ დანაშაულებზე რუსეთს ეკისრებოდა გამოძიების ჩატარების ვალდებულება. აღსრულების ეტაპზე აღნიშნული მკვლელობების გამოძიებაზე ზედამხედველობას

1 Georgia v. Russia (II), [GC], no. 38263/08, 21.01.2021, გადაწყვეტილება ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207757>

2 ხელმისაწვდომია: <https://archive.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7689>

3 ხელმისაწვდომია: <https://archive.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=8211>

- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი განახორციელებს;
- **წამების აკრძალვა (კონვენციის მე-3 მუხლი)** – ქართველი სამხედრო ტყვეებისა და სამოქალაქო პირების მიმართ ჩადენილი წამების, არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობისთვის;
 - **თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლება (კონვენციის მე-5 მუხლი)** – რუსეთის სამხედრო ძალებისა და მათ მიერ კონტროლირებული ცხინვალის რეგიონის დე ფაქტო ხელისუფლების ძალების მიერ საქართველოს მოქალაქეების უკანონო დაკავებამ, აგრეთვე, გამოიწვია თავისუფლებისა და უსაფრთხოების უფლების დარღვევა;
 - **მიმოსვლის თავისუფლება (კონვენციის მე-4 დამატებითი ოქმის მე-2 მუხლი), პირადი და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლება (კონვენციის მე-8 მუხლი) და საკუთრების უფლება (კონვენციის 1-ლი ოქმის 1-ლი მუხლი)** – ევროპულმა სასამართლომ გაიზიარა საქართველოს მთავრობის არგუმენტები რუსეთის მხრიდან განხორციელებულ ეთნიკურ წმენდასთან დაკავშირებით და დაადგინა, რომ რუსეთი პასუხისმგებელია ცხინვალის რეგიონსა და მის მიმდებარე ტერიტორიებზე მიზანმიმართულად ქართული სოფლების გადაწვის, ძარცვისა და განადგურებისათვის; ამგვარი ეთნიკური წმენდის შედეგად და განგრძობადი ოკუპაციის პირობებში, ათასობით ქართველი იძულებით იქნა გამოძევებული საკუთარი საცხოვრებელი სახლიდან და მათ დღემდე ეზღუდებათ მიმოსვლის თავისუფლება, საკუთრებით სარგებლობისა და ოჯახური ცხოვრების დაცულობის უფლებები;
 - **რუსეთმა არ ითანამშრომლა სასამართლოსთან (38-ე მუხლის დარღვევა)** – ევროპულმა სასამართლომ, აგრეთვე,

დაადგინა კონვენციის 38-ე მუხლის დარღვევა რუსეთის ფედერაციის მიმართ, რაც ეხება სასამართლოსთან თანამშრომლობის ვალდებულებას. რუსეთის ფედერაციამ არ ითანამშრომლა ევროპულ სასამართლოსთან და არ წარადგინა მნიშვნელოვანი მტკიცებულებები აქტიურ საბრძოლო მოქმედებებთან დაკავშირებით.

აღსანიშნავია, რომ მიმოსვლის თავისუფლებაზე მსჯელობისას გადაწყვეტილების ტექსტში პირდაპირაა მითითებული, რომ რუსეთის ფედერაციას, აგრეთვე ცხინვალის რეგიონისა და აფხაზეთის დე ფაქტო „ხელისუფლებას“ აქვთ ვალდებულება, ქართული წარმოშობის მცხოვრებლებს მისცენ საკუთარ სახლებში დაბრუნების შესაძლებლობა.⁴

რაც შეეხება ზიანის ანაზღაურებას, სახელმწიფოთაშორის საქმეებზე დადგენილი პრაქტიკის შესაბამისად, რუსეთის მიერ ევროპული კონვენციის დარღვევისთვის სამართლიანი დაკმაყოფილებისა და ზიანის ანაზღაურების საკითხს სასამართლო ცალკე განიხილავს. კერძოდ, ამ მიზნით პოზიციების წარსადგენად მხარეებს 1 წელი ჰქონდათ და საქართველომ დადგენილ ვადაში უკვე წარადგინა მტკიცებულებებით გამყარებული სამართლებრივი პოზიცია, რის თაობაზეც სასამართლო ცალკე გადაწყვეტილებას გამოიტანს და დადგენილი დარღვევების შესაბამისად, რუსეთს კომპენსაციის თანხას განუსაზღვრავს.

აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილების აღსრულება აქტიურადაა დაწყებული. ევროპული სასამართლოს ისტორიული გადაწყვეტილების აღსრულებაზე ზედამხედველობას ახორციელებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი. გადაწყვეტილების აღსრულება უზრუნველყოფს:

- დაზარალებული მოსახლეობისათვის კომპენსაციის გადახდას;
- ეფექტიანი და კონვენციის სტანდარტების შესაბამისი გამოძიების ჩა-

4 Georgia v. Russia (II), [GC], no. 38263/08, 21.01.2021, §298.

ტარებას, დამნაშავეთა გამოვლენასა და დასჯას;

- და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაბრუნებას საკუთარ სახლებში.

განსახილველი საქმის აღსრულების თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის პირველი სხდომა/დებატი უკვე გაიმართა 2022 წლის ივნისში. „აგვისტოს ომის“ საქმეზე მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული პირველი გადაწყვეტილება⁵ დასტურია იმისა, რომ საქართველოს ამ საქმის აღსრულების მიმართულებით აქვს ევროპის საბჭოს ყველა წევრის მხარდაჭერა – როგორც ტერიტორიების ოკუპაციის, ისე ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევების აღიარების კუთხით, რაც სრულ თანხვედრაშია სტრასბურგის სასამართლოს 2021 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილებასთან. აღნიშნულის ნათელი მაგალითია იძულებით გადაადგილებულ პირთა საკუთარ სახლებში დაბრუნების შესახებ ჩანაწერის ასახვა კომიტეტის გადაწყვეტილებაში, რაც მნიშვნელოვანია ქვეყნის დეოკუპაციისა და სტრასბურგის სასამართლოს მიერ დადგენილი დარღვევების აღმოფხვრისათვის.

გასათვალისწინებელია ის ფაქტორიც, რომ რუსეთი 2022 წლის 16 მარტიდან აღარ არის ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყანა (ხოლო 2022 წლის 16 სექტემბრიდან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის წევრი)⁶ და ამ გარემოებამ შესაძლოა სირთულეები წარმოშვას გადაწყვეტილებების აღსრულებასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ მინისტრთა კომიტეტმა აქტიურად გააგრძელოს რუსეთის წინააღმდეგ უკვე გამოტანილი გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობა (საქმეების დებატებზე რეგულარული განხილვა, მკაცრი გადაწყვეტილებების/შუალედური რეზოლუციების ტექსტების მიღება და ა.შ.). აგრეთვე, გადასინ-

ჯოს მოქმედი პროცედურული წესები, რათა შემუშავდეს ინოვაციური გზები, რაც უზრუნველყოფს ევროპის საბჭოს არანევრი სახელმწიფოს იძულებას – აღასრულოს ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები. ამ მიზნით, საჭიროა ევროპის საბჭოს სტრუქტურის ქვეშ სპეციალური ფორმატის შექმნა, წევრი სახელმწიფოების ჩართულობით, რომლებიც თავიანთი ექსპერტული ცოდნით შეიმუშავებენ აღსრულების კონკრეტულ ნაბიჯებს და რეკომენდაციებით მიმართავენ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს.

შეჯამების სახით, სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილება წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ დოკუმენტს, რისი აღსრულებაც უზრუნველყოფს იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაბრუნებას საკუთარ სახლებში და ქვეყნის დეოკუპაციას.

საქართველო რუსეთის წინააღმდეგ IV

აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის 21 აგვისტოს საქართველომ სასამართლოში რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ ახალი სახელმწიფოთაშორისი საჩივარი „**საქართველო ხუსეთის წინააღმდეგ (IV)**“ შეიტანა. საჩივარი რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე და საოკუპაციო ხაზის გასწვრივ საქართველოს მოსახლეობის მასობრივი შევიწროების, დაკავებების, თავდასხმებისა და მკვლელობების ადმინისტრაციულ პრაქტიკას ეხება. აღნიშნული ქმედებები განსაკურებით 2008 წლის ომის შემდეგ გაძლიერდა და კრიტიკულ ზღვარს 2018 წლის თებერვალში არჩილ ტატუნაშვილის წამებისა და მკვლელობების დროს მიაღწია. საჩივარში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა არჩილ ტატუნაშვილის, გიგა ოთხოზორიასა და დავით ბაშარულის მკვლელობის საქმეებს.⁷ აღნიშნული საქმის განხილვა შეჩერებული იყო, თუმცა სტრას-

5 ხელმისაწვდომია: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a6ce6d

6 ხელმისაწვდომია: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf

7 ხელმისაწვდომია: <https://archive.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7765>

ბურგის სასამართლო საქმეზე განხილვა 2021 წელს განაახლა, რაც უდავოდ მისასაღმებელი ფაქტია და ამჟამად საქართველო აქტიური დავის რეჟიმში იმყოფება.

ინდივიდუალური საჩივრები

2008 წლის აგვისტოს ომის დროს მომხდარ დარღვევებზე სტრასბურგის სასამართლოში წარდგენილი იყო როგორც სახელმწიფოთაშორისი, ასევე ინდივიდუალური საქმეები, კონკრეტული მომჩივნების მიერ რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ. სახელმწიფოთაშორისი საქმის განხილვის შემდეგ, ევროპული სასამართლო უკვე განიხილავს ინდივიდუალურ საჩივრებს და ბუნებრივია, სახელმწიფოთაშორისი საქმეზე 2021 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილებას გავლენა ექნება ინდივიდუალური საჩივრების შედეგებზეც.

2008 წლის აგვისტოს ომთან დაკავშირებით სტრასბურგის სასამართლოში, აგრეთვე, არაერთი ინდივიდუალური საჩივარი იყო შეტანილი საქართველოს წინააღმდეგ. 2021 წლის 21 ოქტომბერს სტრასბურგის სასამართლო საქმეებზე: „ბეკოევა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“⁸ და „შავდოხოვა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“⁹ საჩივრები დაუშვებლად გამოაცხადა.

2022 წლის 24 მარტს კი სასამართლომ რუსეთის კოორდინაციით ცხინვალის რეგიონში მცხოვრებთა მიერ საქართველოს წინააღმდეგ წარდგენილ 370 ინდივიდუალურ საჩივარზე განჩინება გამოაქვეყნა და საჩივრები დაუშვებლად გამოაცხადა.¹⁰ სტრასბურგის სასამართლომ საქართველოს წინააღმდეგ ყველა ინდივიდუალური საჩივრის დაუშვებლად გამოცხადებით კიდევ ერთხელ დაადასტურა, რომ საქართვე-

ლოს მოსახლეობის მიმართ აგვისტოს ომის დროს ჩადენილი მძიმე დარღვევები შეერაცხება რუსეთის ფედერაციას და სეპარატისტული რეჟიმების კონკრეტულ წარმომადგენლებს. სასამართლომ გაიზიარა ქართული მხარის არგუმენტები, რომ ხსენებული საჩივრები იყო აშკარად დაუსაბუთებელი, ვინაიდან ვერ იქნა წარმოდგენილი მინიმალური სტანდარტის მტკიცებულებები მომჩივანთა პრეტენზიების გასამყარებლად, რაც საქართველოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამარჯვებაა საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე. ევროპულმა სასამართლომ ხაზი გაუსვა ქართული მხარის მიერ მომჩივანთა პრეტენზიების გამოძიების შეუძლებლობას ტერიტორიაზე წვდომის არარსებობისა (რუსეთის ოკუპაციის შედეგად) და რუსეთისა და თავად მომჩივნების მხრიდან სამართლებრივ დახმარებაზე/გამოძიებასთან თანამშრომლობაზე უარის გამო. ასევე, სასამართლომ გაიზიარა ქართული მხარის არგუმენტები, რომ ომის დროს ცხინვალის რეგიონი აქტიურად იბომბებოდა რუსეთის ფედერაციის მხრიდან და საქართველოს შეიარაღებული ძალები არ ახორციელებდა კონტროლს ცხინვალის რეგიონსა და მიმდებარე ტერიტორიაზე. შესაბამისად, შეუძლებელია, რაიმე დარღვევა შეერაცხოს საქართველოს. აღნიშნულ საქმეებშიც სასამართლომ დაადასტურა, რომ ცხინვალის რეგიონი და აფხაზეთი ოკუპირებულია რუსეთის მიერ.¹¹

სასამართლოს ზემოაღნიშნული განჩინებებით 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს აქტიურ საბრძოლო მოქმედებებთან დაკავშირებით რუსეთის კოორდინაციით ცხინვალის რეგიონში მცხოვრები მოსახლეობის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრები თითქმის ამოიწურა და ამ საკითხის ირგვლივ არსებული დავა დასრულდა.¹²

8 ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/en/g#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-212877%22>

9 ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212876>

10 ხელმისაწვდომია: <https://justice.gov.ge/?m=articles&id=Johg6FaKYU>; <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-216681%22>

11 იქვე.

12 ხელმისაწვდომია: <https://justice.gov.ge/?m=articles&id=Johg6FaKYU>

სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლო (ICC)

სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოს პროკურორის ოფისმა საქართველოს ვითარების წინასწარი მოკვლევა დაიწყო საკუთარი ინიციატივით 2008 წლის აგვისტოში. 2015 წლის 13 ოქტომბერს პროკურორმა წინასასამართლო პალატას მიმართა გამოძიების დაწყების ნებართვის თხოვნით.¹³

კერძოდ, სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოს პროკურორმა, ფატუ ბენსუდამ საქართველოში 2008 წლის 7 აგვისტოდან 10 ოქტომბრამდე პერიოდში ჩადენილი ომისა და ადამიანურობის წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულების თაობაზე შუამდგომლობით მიმართა პირველ წინასასამართლო პალატას, რომ გამოძიება დაწყებულიყო აღნიშნული დანაშაულების ჩადენის ფაქტებზე, რომის სტატუტის მე-15(3) მუხლისა და საპროცესო რეგლამენტის („სამართალწარმოების და მტკიცებულების მარეგულირებელი წესები“) 50-ე მუხლის შესაბამისად.

პროკურორი მიიჩნევდა, რომ: „გონივრული საფუძველი აჩვენებს საქართველოს სიტუაციასთან მიმართებით, კეჩიძე კი - 2008 წლის აგვისტოს შეიარაღებული კონფლიქტის ფაზებში ჩადენილი დანაშაულების ფაქტებზე, გამოძიების წახმობისთვის“.¹⁴

2016 წლის 27 იანვარს კი წინასასამართლო პალატამ პროკურორის ოფისს მისცა გამოძიების დაწყების უფლება 2008 წლის 1 ივლისიდან 10 ოქტომბრამდე პერიოდში ცხინვალის რეგიონში/სამხრეთ ოსეთში და მიმდებარე ტერიტორიაზე ჩადენილი ყველა შესაძლო დანაშაულის გამოსაძიებლად.¹⁵

ისევე როგორც ნებისმიერი სახის საე-

რთაშორისო სამართალწარმოება, ჰააგის სასამართლოსაც მრავალი წელი დასჭირდა 2008 წლის ომის საქმის გამოძიებისთვის. კერძოდ, მხოლოდ მიმდინარე (2022) წელს გახდა შესაძლებელი დაკავების ორდერების გამოცემა იმ პირთა მიმართ, ვინც 2008 წელს ჩაიდინა დანაშაულები.

უფრო კონკრეტულად, 2022 წლის 10 მარტს 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს ქართველი სამოქალაქო პირების წამებისა და არასათანადო მოპყრობის ეპიზოდზე ICC-ის პროკურორმა მიმართა წინასასამართლო პალატას დაკავების ორდერების გამოცემის თხოვნით 3 ბრალდებულის: მიხეილ მინდაევის, ჰამლეტ გუჩმაზოვის და დავით სანაკოევის მიმართ.¹⁶ ცხინვალის რეგიონის სეპარატისტული რეჟიმის ხსენებულ წარმომადგენლებს ბრალი ედებათ 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს შორის შეიარაღებული კონფლიქტის დროს ქართველი მოსახლეობის მიმართ ჩადენილ მძიმე დანაშაულებში. 2022 წლის 30 ივნისს კი წინასასამართლო პალატამ აღნიშნული პირების მიმართ დაკავების ორდერები გამოსცა.¹⁷

აღსანიშნავია, რომ გამოძიების ფარგლებში გამოკვეთილია არა მხოლოდ ზემოაღნიშნული პირების პასუხისმგებლობა, არამედ, აგრეთვე, გამოკვეთილია გარდაცვლილი ვიარაღებულ ბორისოვის (მითითებულ პერიოდში რუსეთის ფედერაციის შეიარაღებული ძალების გენერალ-მაიორი და საჰაერო ძალების მეთაურის მოადგილე) როლი, რომელმაც, გამოძიების ვარაუდით, განზრახ ხელი შეუწყო ზემოხსენებული დანაშაულების ჩადენას. ვინაიდან იგი უკვე გარდაცვლილია, მის მიმართ სამართალწარმოებას მსვლელობა აღარ მიეცა.

ICC-ის მიერ გამოძიების სხვადასხვა ეტაპზე მიღებული დოკუმენტების ანალიზის შედეგად, უნდა აღინიშნოს, რომ სა-

13 ხელმისაწვდომია: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2015_19375.PDF

14 ხელმისაწვდომია: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/jccdocs/otp/Article_15_Application--Notice_to_victims-KAT.pdf

15 ხელმისაწვდომია: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_00608.PDF

16 ხელმისაწვდომია: <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-announces-application-arrest-warrants-situation-georgia>; https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_01944.PDF

17 ხელმისაწვდომია: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-georgia-icc-pre-trial-chamber-delivers-three-arrest-warrants>

სამართლო ხაზს უსვამს საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას და მკაფიოდ აფიქსირებს, რომ სამხრეთ ოსეთი არ არის დამოუკიდებელი სახელმწიფო და ის საქართველოს ტერიტორიაა. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ეთნიკური ქართველების წინააღმდეგ ჩადენილ დანაშაულებზე. აღნიშნულია, რომ ამ პროცესს ჰქონდა წინასწარგანზრახული, სისტემატური ხასიათი, რომელიც „სამხრეთ ოსეთის უმაღლესი ეშელონების“ მხრიდან იმართებოდა და რომ არსებობს ინფორმაცია ამ ქმედებებში რუსეთის არმიის მონაწილეობის შესახებ. გამოძიებაზე დაწესებულია მხოლოდ 2 შეზღუდვა: 1) პროკურორმა უნდა გამოიძიოს მხოლოდ 2008 წლის 1 ივლისიდან 10 ოქტომბრამდე პერიოდში ჩადენილი ქმედებები; 2) პროკურორმა უნდა შეაფასოს მხოლოდ სამხრეთ ოსეთში ან მის გარშემო ტერიტორიაზე ჩადენილი ქმედებები.¹⁸

ICC-ის გამოძიება აგვისტოს ომის საქმეზე განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა არამხოლოდ საქართველოსთვის, არამედ თავად სასამართლოსთვისაც. ეს იყო სასამართლოს პირველი გამოძიება აფრიკის კონტინენტის მიღმა, აგრეთვე, გამოძიება რომელიც ფარავს საერთაშორისო შეიარაღებული კონფლიქტის ფარგლებში ჩადენილ დანაშაულებს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ გამოძიებას თანახლდა მრავალი დაბრკოლება – 2008 წლის ომიდან გავიდა მრავალი წელი, რაც დაკავშირებულია მტკიცებულებების მოპოვების სირთულესთან, მოწმეთა გარდაცვალებასთან და ა.შ. აგრეთვე, გამოძიების მთავარი გამოწვევაა ის გარემოება, რომ რუსეთი არ თანამშრომლობს პროკურორის ოფისთან.

მიუხედავად ამისა, ჰააგის სასამართლოს მიმდინარე წლის შედეგებით საერთაშორისო არენაზე კიდევ ერთხელ დადასტურდა, რომ 2008 წლის აგვისტოს ომის დროს ადამიანის უფლებების დარღვევებს ორკესტრირებული ხასიათი ჰქონდა და მი-

ზანმიმართულად ხორციელდებოდა ეთნიკურად ქართველების წინააღმდეგ.

ჰააგის სასამართლოში მიმდინარე სამართალწარმოების შედეგად, რომის სტატუტის ყველა წევრ სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება, რომ ითანამშრომლოს სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოსთან პირთა დაკავებისა და გადაცემის კუთხით.

შესაბამისად, ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია გამოცემული დაკავების ორდერების აღსრულება, ვინაიდან ჰააგის სასამართლოში ბრალდებულთა დაუსწრებლად პროცესი არ მიმდინარეობს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საერთაშორისო საზოგადოების ძალისხმევა ბრალდებულ პირთა დაკავებისა და ჰააგის სასამართლოსთვის გადაცემის კუთხით, რათა მათ წინააღმდეგ დაწყებულ სამართალწარმოებას მიეცეს შემდეგი მსვლელობა.

აგრეთვე, მნიშვნელოვანია, რომ ჰააგის სასამართლოს გამოძიება აქტიურად გაგრძელდეს და არ შემოიფარგლოს მხოლოდ მიღწეული შედეგებით, რათა პასუხი გაეცეს ყველა იმ მძიმე დანაშაულს, რაც 2008 წელს განხორციელდა ეთნიკურად ქართველების მიმართ.

შეჯამება

ზემოთ მიმოხილული სამართალწარმოების შედეგები ნათლად ადასტურებს საქართველოს ხელშესახებ მიღწევებს საერთაშორისო სასამართლოების წინაშე, რითაც პასუხი გაეცა ყველა კითხვას აგვისტოს ომის საქმეზე.

ეს წარმატება, ერთი მხრივ, ეხება რუსეთის ფედერაციის საერთაშორისო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დადგენას სტრასბურგის სასამართლოს წინაშე, ხოლო, მეორე მხრივ, იმ კონკრეტულ პირთა ინდივიდუალური სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრას, რომლებმაც კონკრეტული დანაშაულები ჩაიდინეს.

18 ხელმისაწვდომია: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_00608.PDF

სტრასბურგისა და ჰააგის სასამართლოებში მიღწეული წარმატებები კიდევ ერთხელ ადასტურებს იმას, რომ ცხინვალის რეგიონი და აფხაზეთი საქართველოს ტერიტორიის განუყოფელი ნაწილია და ოკუპირებულია რუსეთის მიერ. რუსეთს და სეპარატისტული რეჟიმების კონკრეტულ წარმომადგენლებს ეკისრებათ მთელი პასუხისმგებლობა საქართველოს მოსახლეობის მიმართ აგვისტოს ომის დროს ჩადენილი მძიმე დარღვევებისთვის.

აგვისტოს ომის საქმეზე საქართველომ ეფექტურად გამოიყენა საერთაშორისო სასამართლოების მექანიზმი და ჩვენი მაგალითი მრავალი ქვეყნისთვის მისაბაძია, მათ შორის უკრაინისთვის, რომელიც ამჟამად სხვადასხვა დავას აწარმოებს რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ.

ისტორიული გამარჯვების მიუხედავად, გრძელდება სახელმწიფო ინტერესების ეფექტიანი დაცვა სასამართლოებში რუსეთის პასუხისმგებლობის კიდევ ერთხელ დასადგენად, ასევე, იმ დანარჩენი პირების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დასადგენად, ვინც აგვისტოს ომის დროს ჩადინეს დანაშაულები.

ამისათვის მნიშვნელოვანია, რომ ევროპულმა სასამართლომ მიუხედავად იმისა, რომ რუსეთი აღარ არის ევროპის საბჭოს/ევროპული კონვენციის წევრი სახელმწიფო, გონივრულ ვადებში განიხილოს რუსეთის წინააღმდეგ არსებული როგორც სახელმწიფოთაშორისი, ასევე ინდივიდუალური დავები. ხოლო, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა კი გააგრძელოს რუსეთის წინააღმდეგ ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე აქტიური ზედამხედველობა და შექმნას წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენლებისგან სპეციალური სამუშაო ჯგუფი, რომელიც გადასინჯავს ყველა არსებულ პროცედურულ წესს და შეიმუშავებს ინოვაციურ გზებს/სტრატეგიას წევრი ქვეყნების ჩართულობით, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს მოპასუხე არაწევრი სახელმწიფოს იძულება, რათა აღასრუ-

ლოს სტრასბურგის სასამართლოს გადაწყვეტილებები.

რაც შეეხება სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოს, მიუხედავად 2022 წელს დამდგარი ხელშესახები შედეგებისა და 3 პირის მიმართ გამოცემული დაკავების ორდერებისა, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს სიტუაციაზე გაგრძელდეს აქტიური გამოძიება და დადგეს იმ დანარჩენ პირთა პასუხისმგებლობა, რომლებმაც ჩადინეს დანაშაულები ეთნიკურად ქართველების წინააღმდეგ. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია 2022 წელს გამოცემული ზემოხსენებული დაკავების ორდერების ეფექტური აღსრულებისთვის როგორც რომის სტატუტის წევრი/არაწევრი ქვეყნების, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების მჭიდრო თანამშრომლობა, რათა ერთობლივი ძალისხმევით აღსრულდეს დაკავების ორდერები და აღნიშნული პირები შემდგომი სამართალწარმოებისთვის გადაეცენ ჰააგის სასამართლოს, განსაკუთრებით იმ პირობებში, რომ ICC-ში არ ხორციელდება დაუსწრებელი სამართალწარმოება.

შეჯამების სახით, საერთაშორისო სასამართლოების მიერ მიღებულმა ისტორიულმა გადაწყვეტილებებმა აგვისტოს ომის საქმეზე მრავალ კითხვას გასცა პასუხი და ეს პასუხები ისტორიის ფურცლებზე თეთრზე შავად უკვე ჩაიწერა. სამართლიანობის აღდგენის გზაზე შემდეგი ეტაპი – გადაწყვეტილებების აღსრულებაა, რაც რთული, მაგრამ ყველაზე მნიშვნელოვანია 2008 წლის დაზარალებულთათვის, რომლებიც მრავალი წელი მოთმინებით ელოდნენ დამდგარ შედეგებს და რომლებმაც ყველაზე უკეთ იციან, რომ სამართალი ურმით დადის, წელა დადის, მაგრამ აუცილებლად დადის.

LA PROCÉDURE JUDICIAIRE STRATÉGIQUE DE LA GÉORGIE DANS L'AFFAIRE DE LA GUERRE DE 2008 DEVANT LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES

Nino Nikolaishvili

*Chef du Département de la représentation de l'État auprès
des tribunaux internationaux du ministère de la Justice*

INTRODUCTION

Le droit international et les procédures judiciaires devant les juridictions internationales constituent les outils les plus importants pour un petit pays comme la Géorgie. L'établissement de la vérité devant les juridictions internationales est un processus complexe plein de défis, qui pourrait jeter la lumière sur des faits qui se sont produits il y a des années et révéler l'État occupant devant le monde entier.

À la suite d'une procédure judiciaire stratégique sur l'affaire de guerre d'août 2008, la Géorgie a déjà obtenu des succès significatifs devant les juridictions internationales. Notamment, la responsabilité de la Fédération de Russie a déjà été établie par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme («Cour européenne/Cour de Strasbourg») du 21 janvier 2021. De son côté, le 30 juin 2022 la Cour pénale internationale («CPI» ou «Cour de La Haye») a émis des mandats d'arrêt à l'encontre des personnes ayant commis des crimes contre la population d'origine géorgienne en 2008.

Premièrement, il convient de noter que les mandats de la Cour européenne et de la Cour pénale internationale sont différents l'un de l'autre. La Cour pénale établit la responsabilité d'un individu, tandis que la Cour de Strasbourg établit la responsabilité de l'État.

Par conséquent, la Géorgie a eu la possibilité de démontrer la responsabilité de la Russie devant la Cour européenne des droits de

l'homme. Par contre, la Cour pénale internationale examine la responsabilité individuelle de ceux, qui ont commis des crimes pendant la guerre d'août 2008.

Cet article traitera les procédures stratégiques cohérentes de la Géorgie devant la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour pénale internationale concernant la guerre d'août 2008, les résultats obtenus et leur importance particulière pour la Géorgie, ainsi que la question de l'exécution des décisions.

LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Géorgie c. Russie II

Le 21 janvier 2021, le contentieux interétatique de douze ans entre la Géorgie et la Russie devant la Cour européenne des droits de l'homme s'est soldé par une victoire historique de la Géorgie. Selon la décision de la Cour de Strasbourg, la Russie a violé plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme pendant la guerre d'août 2008¹.

Afin d'obtenir gain de cause dans les litiges devant les juridictions internationales, la partie géorgienne a présenté environ 700 éléments de preuve (dont des vidéos et des photos, des données enregistrées par les radars, des rap-

1 Georgia v. Russia (II), [GC], no. 38263/08, 21.01.2021, la décision est disponible au : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207757>

ports d'experts, des enregistrements des caméras de surveillance, des enregistrements de la station sismique confirmant des explosions, des témoignages, des images satellites, des informations diffusées par les médias, des rapports des organisations internationales, des enregistrements des conversations téléphoniques, des rapports de déminage, etc.) et plusieurs documents suivis des analyses et des arguments pertinents.²

Par cette décision, la Cour européenne a établi que:

1. la région de Tskhinvali et l'Abkhazie font partie intégrante de la Géorgie et sont occupées par la Russie;
2. la Russie est responsable des infractions massives commises contre la population géorgienne, car elle exerçait un contrôle effectif sur la région de Tskhinvali et l'Abkhazie;
3. la pratique administrative russe des violations massives des droits de l'homme a été délibérément menée contre les Géorgiens de souche, ce qui implique le nettoyage ethnique des Géorgiens pendant la guerre d'août 2008 et l'occupation qui a suivi la guerre;
4. pendant la guerre d'août 2008 et l'occupation qui l'a suivie; la Fédération de Russie a violé plusieurs droits protégés par la Convention européenne; la Fédération de Russie, en tant qu'État occupant, exerçait un contrôle effectif sur la région de Tskhinvali et les territoires de l'Abkhazie, et c'est elle qui est tenue pour responsable de la violation des droits de la population géorgienne.³

Quant à l'examen des articles concrets de la Convention, la Cour s'est concentrée sur la nature continue des violations et a établi l'existence de la pratique administrative de la violation des articles suivants:

² <https://archive.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7689>

³ <https://archive.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=8211>

- **le droit à la vie (article 2 de la Convention)** – la Cour a établi la violation du droit à la vie et la responsabilité de la Russie pour la violation du volet procédural du droit à la vie, car elle n'a pas enquêté sur les meurtres de la population géorgienne pendant et après **la guerre**. Même si les événements qui se sont déroulés au cours de la phase active des hostilités (8-12 août 2008), ne relevaient pas de la juridiction de la Fédération de Russie, la Cour a tout de même constaté la violation du droit à la vie dans la partie procédurale pour la période du 8 au 12 août 2008. La Cour européenne a notamment établi que la Russie avait l'obligation de mener une enquête sur les crimes commis pendant la phase active des hostilités. Au stade de l'exécution, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe va veiller au déroulement de l'enquête relative aux meurtres susmentionnés;
- **Interdiction de la torture (article 3 de la Convention)** – pour torture, traitements inhumains et dégradants infligés aux prisonniers de guerre et aux civils géorgiens;
- **Droit à la liberté et à la sûreté (article 5 de la Convention)** – la détention illégale de citoyens géorgiens par les forces militaires russes et les forces du gouvernement de facto de la région de Tskhinvali contrôlé par la Russie a également conduit à la violation du droit à la liberté et à la sécurité;
- **Liberté de circulation (article 2 du Protocole additionnel 4 à la Convention); Le droit à la protection de la vie personnelle et familiale (article 8 de la Convention) et le droit de propriété (article 1 du Protocole 1 de la Convention)** – la Cour européenne a partagé les arguments du gouvernement géorgien concernant le nettoyage ethnique mené par la Russie et a établi

que la Russie est tenue responsable de l'incendie, du pillage et de la destruction délibérés de villages géorgiens dans la région de Tskhinvali et ses alentours. À la suite du nettoyage ethnique et dans les conditions d'occupation continue, des milliers de Géorgiens ont été expulsés de leurs maisons et ils sont toujours limités dans leur liberté de mouvement, l'utilisation du droit de propriété et la protection de la vie familiale;

- **La Russie n'a pas coopéré avec la Cour (violation de l'article 38)** – la Cour européenne a également établi une violation de l'article 38 de la Convention contre la Fédération de Russie, qui fait référence à l'obligation de coopérer avec la Cour. La Fédération de Russie n'a pas coopéré avec la Cour européenne et n'a pas présenté de preuves importantes concernant des hostilités actives.

Il convient de noter que lors de l'examen de la question de la liberté de circulation, le texte de la décision stipule explicitement que la Fédération de Russie, ainsi que les autorités de facto de la région de Tskhinvali et de l'Abkhazie, ont l'obligation de donner à la population d'origine géorgienne la possibilité de rentrer dans leurs foyers.⁴

En ce qui concerne les dommages-intérêts, conformément à la pratique établie dans les affaires interétatiques, la Cour va examiner séparément la question de l'indemnisation équitable et des dommages-intérêts pour la violation de la Convention de la part de la Russie. Les parties avaient un an pour soumettre leurs positions à cette fin, et la Géorgie a déjà soumis une position juridique étayée par des preuves dans le délai imparti, sur laquelle la Cour va rendre une décision distincte et déterminer le montant de l'indemnisation pour la Russie en fonction des violations constatées.

À noter que la mise en application de la décision du 21 janvier 2021 est activement lancée.

4 Georgia v. Russia (II), [GC], no. 38263/08, 21.01.2021, §298.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe surveille la mise en application de la décision historique de la Cour européenne. L'exécution de la décision devrait assurer:

- le paiement d'une indemnisation à la population géorgienne affectée;
- le déroulement d'une enquête efficace et conforme à la Convention,
- l'identification et les sanctions des criminels; et surtout, le retour des déplacés internes dans leurs foyers.

La première session/discussion du Comité des Ministres sur la mise en application de la décision en question a déjà eu lieu en juin 2022. La première décision⁵ prise par le Comité des Ministres sur l'affaire de la "Guerre d'août" prouve parfaitement que la Géorgie dispose du soutien de tous les membres du Conseil de l'Europe dans l'exécution de cette affaire – tant en termes de reconnaissance de l'occupation des territoires que des violations massives des droits de l'homme en conformité totale avec la décision de la Cour de Strasbourg du 21 janvier 2021. L'inclusion d'une inscription relative au retour des personnes déplacées dans la décision du Comité en est une parfaite illustration et représente une démarche importante en vue de la désoccupation du pays et de l'élimination des violations établies par la Cour de Strasbourg.

Il faut également tenir compte du fait que la Russie n'est plus membre du Conseil de l'Europe depuis le 16 mars 2022 (et membre de la Convention européenne des droits de l'homme depuis le 16 septembre 2022)⁶, et cette circonstance pourrait entraîner des difficultés dans la mise en application des décisions.

Néanmoins, il est important que le Comité des Ministres continue de surveiller activement la mise en œuvre des décisions déjà rendues contre la Russie (examen régulier des affaires lors des débats, adoption des textes de décisions strictes/résolutions intermédiaires, etc.). Il

5 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a6ce6d

6 https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf

faudrait également réviser les règles de procédure actuelles afin de développer des moyens innovants pour contraindre l'État non-membre du Conseil de l'Europe d'appliquer les décisions de la Cour européenne. À cette fin, il est nécessaire de créer un format spécial sous la structure du Conseil de l'Europe avec la participation des États membres, qui, avec leur expertise, pourraient élaborer des mesures concrètes de l'exécution des décisions et formuler les recommandations à l'intention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

En conclusion, la décision de la Cour de Strasbourg constitue un document juridique extrêmement important, dont l'exécution pourrait assurer le retour des personnes déplacées dans leurs foyers et la désoccupation du pays.

Géorgie contre Russie IV

À noter que le 21 août 2018, la Géorgie a déposé une nouvelle plainte interétatique «**Géorgie c. Russie (IV)**» contre la Fédération de Russie. La plainte fait référence à la pratique administrative d'oppression massive, d'arrestations, d'attaques et de meurtres de la population géorgienne dans les territoires occupés par la Russie et le long de la ligne d'occupation. Les actions susmentionnées se sont intensifiées après la guerre de 2008 et ont atteint un niveau critique en février 2018 avec la torture et le meurtre d'Archil Tatunashvili. Dans la plainte, une attention particulière est portée aux cas de meurtre d'Archil Tatunashvili, de Giga Otkhordia et de Davit Basharuli.⁷ L'examen de l'affaire mentionnée a été suspendu, mais la Cour de Strasbourg a repris l'affaire en 2021, ce qui est sans aucun doute un fait positif, et actuellement la Géorgie est en mode de litige actif.

7 <https://archive.justice.gov.ge/News/Detail?news-id=7765>

Les plaintes individuelles

Les affaires interétatiques et individuelles relatives aux infractions commises pendant la guerre de 2008 ont bien été déposées de la part des requérants auprès de la Cour européenne contre la Fédération de Russie. Suite à l'examen de l'affaire interétatique, la Cour a déjà entrepris l'examen des plaintes émanant de particuliers. Évidemment, la décision rendue le 21 janvier 2021 à propos de l'affaire interétatique aura un impact sur les résultats des plaintes individuelles.

La Cour européenne des droits de l'homme a également été saisie de plusieurs plaintes individuelles contre la Géorgie relatives à la guerre de 2008. Le 21 octobre 2021 les plaintes *Bekoeva et autres c. Géorgie*⁸ et *Shavlokhova et autres c. Géorgie*⁹ ont été déclarées irrecevables par la Cour.

Le 24 mars 2022, la Cour a rendu un arrêt à propos de non-recevabilité de 370 plaintes individuelles¹⁰ des habitants de la région de Tskhinvali orchestrées par la Russie contre la Géorgie. Ainsi, en statuant sur l'irrecevabilité de toutes les plaintes individuelles contre la Géorgie, la Cour a de nouveau réaffirmé que de graves infractions perpétrées contre la population géorgienne pendant la guerre de 2008 sont imputables à la Russie et aux représentants du régime séparatiste. La Cour a pleinement partagé les arguments de la partie géorgienne que les plaintes en question étaient dénuées de tout fondement du fait de non-production de preuve de moindre standard de nature à faire valoir les prétentions des requérants, ce qui constitue effectivement une victoire importante de la Géorgie auprès des juridictions internationales. La Cour européenne s'est prononcée à propos

8 [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tab-view%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-212877%22\]\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tab-view%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-212877%22]])

9 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212876>

10 [https://justice.gov.ge/?m=articles&id=Johg6FaKYU;https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-216681%22\]}](https://justice.gov.ge/?m=articles&id=Johg6FaKYU;https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-216681%22]})

de l'impossibilité pour la partie géorgienne d'enquêter sur les prétentions des requérants faute d'accès aux territoires (suite à l'occupation russe) et sur le fait que la Russie et les requérants refusent l'assistance judiciaire et toute collaboration à l'enquête. La Cour a également partagé les arguments de la partie géorgienne affirmant que pendant la guerre, la région de Tskhinvali était activement bombardée par la Fédération de Russie et que Tskhinvali et ses alentours n'étaient pas sous contrôle des forces armées géorgiennes. Par conséquent, aucune infraction ne pourrait être imputée à la Géorgie. Dans ces affaires, la Cour a réaffirmé que la région de Tskhinvali et l'Abkhazie sont occupées par la Russie¹¹.

Par ledit arrêt de la Cour, les plaintes des habitants de la région de Tskhinvali contre la Géorgie à propos des hostilités actives de la guerre de 2008 orchestrées par la Russie sont épuisées et le litige autour de cette question est terminé¹².

LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE (CPI)

Au mois d'août 2008, le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale a pris l'initiative de lancer une enquête préliminaire de la situation en Géorgie. Le 13 octobre 2015, le Procureur a soumis une demande d'autorisation auprès de la Chambre préliminaire de la Cour d'ouvrir une enquête.¹³

La Procureure de la Cour pénale internationale Fatou Bensouda a notamment déposé une requête auprès de la Chambre préliminaire de la Cour à propos des crimes contre l'humanité et crimes de guerre qui auraient été commis sur le territoire géorgien entre le 7 août et le 10 octobre 2008. Elle a demandé l'ouverture de l'en-

quête relative aux crimes mentionnés conformément à l'article 15 (3) du Statut de Rome et à l'article 50 du Règlement de procédure et de preuve.

La Procureure estimait qu'«il y a une base raisonnable de croire que des crimes ont été commis dans le cadre de la guerre de 2008 et d'entamer une enquête à propos des crimes présumés commis».¹⁴

Le 27 janvier 2016 la Chambre préliminaire a donné à la Procureure l'autorisation d'ouvrir une enquête à propos de tous les crimes présumés commis du 1 juillet au 10 octobre 2008 dans la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud et ses alentours.¹⁵

À l'instar de toute procédure judiciaire internationale, l'enquête de la CPI relative à la guerre de 2008 a duré plusieurs années. Ce n'est qu'en 2022 que des mandats d'arrêts ont été délivrés à l'encontre de personnes qui avaient commis des crimes en 2008.

Le 10 mars 2022, la Procureure de la Cour pénale internationale a déposé auprès de la Chambre préliminaire la demande de délivrer des mandats d'arrêt à l'encontre de trois individus : M. Mikhail Mindzaev, M. Gamlet Guchmazov et M. David Georgiyevich Sanakoev¹⁶ accusés d'actes de torture et de mauvais traitements des civils d'origine géorgienne pendant la guerre de 2008. Chacun de ces trois représentants du régime séparatiste de Tskhinvali est accusé de graves crimes perpétrés à l'égard de la population d'origine géorgienne pendant la guerre de 2008. Le 30 juin 2022, la Chambre préliminaire a délivré des mandats d'arrêt à l'encontre desdites personnes.¹⁷

11 <https://justice.gov.ge/?m=articles&id=Johg6FaKYU>; <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-216681%22%5D%7D>

12 <https://justice.gov.ge/?m=articles&id=Johg6FaKYU>

13 https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2015_19375.PDF

14 https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/Article_15_Application--Notice_to_victims-KAT.pdf

15 https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_00608.PDF

16 <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-announces-application-arrest-warrants-situation-georgia>; https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_01944.PDF

17 <https://www.icc-cpi.int/news/situation-georgia-icc-pre-trial-chamber-delivers-three-arrest-warrants>

Dans le cadre de l'enquête, le rôle présumé de Vyacheslav Borisov décédé depuis (général de brigade au sein des forces armées de la Fédération de Russie et commandant adjoint des forces aériennes au moment des faits) a également été mis en évidence. Il aurait délibérément contribué à la commission de ces crimes. Du fait de son décès, la procédure judiciaire à son encontre n'a pas été lancée.

Sur la base de l'analyse des documents adoptés à différentes étapes de l'enquête de la CPI, on constate que la Cour soutient l'intégrité territoriale de la Géorgie et souligne clairement que l'Ossétie du Sud n'est pas un État indépendant et elle fait partie intégrante de la Géorgie. Une attention particulière est portée aux crimes commis contre les personnes d'origine géorgienne. À noter que ce processus à caractère prémédité et systématique était orchestré par les autorités ossètes et selon l'information disponible, avec la participation de l'armée russe. Cette enquête est soumise à deux restrictions : 1) la Procureure devrait enquêter uniquement sur les faits perpétrés du 1er juillet au 10 octobre 2008; 2) la Procureure devrait évaluer uniquement les actes commis en Ossétie du Sud et ses alentours¹⁸.

L'enquête de la CPI relative à la guerre de 2008 est d'une importance particulière non seulement pour la Géorgie, mais pour la Cour elle-même du fait que c'est la première enquête en dehors du continent africain qui couvre des crimes commis dans le cadre du conflit armé international.

À signaler que de nombreux obstacles obstruaient la voie de l'enquête – beaucoup d'années se sont écoulées depuis 2008 ce qui complique la collecte d'éléments de preuve en plus des témoins décédés entre temps. La non-collaboration de la partie russe avec le Bureau du Procureur est également un défi majeur pour l'enquête.

Malgré les difficultés rencontrées, les conclusions de la Cour pénale internationale

ont démontré à la communauté internationale que la violation délibérée des droits de l'homme pendant la guerre de 2008 était un processus orchestré contre la population d'origine géorgienne.

Suite à la procédure judiciaire diligentée à la CPI, tous les États parties au Statut de Rome ont l'engagement de coopérer avec la CPI en matière d'arrestation et de remise de suspects.

Par conséquent, à l'étape actuelle, l'exécution des mandats d'arrêts délivrés est importante du fait que la CPI exclut la possibilité de jugement par contumace. Donc, il faudrait mobiliser les efforts de la communauté internationale dans le cadre de l'arrestation et la remise à la CPI des personnes visées par les mandats d'arrêt afin de donner suite aux éventuelles procédures entamées à leur encontre.

Il est important que la Cour pénale internationale puisse poursuivre son enquête sans se limiter aux résultats obtenus afin que de graves crimes commis contre la population d'origine géorgienne en 2008 ne restent pas impunis.

CONCLUSIONS

Les résultats de la procédure judiciaire mentionnés en haut indiquent clairement les progrès tangibles de la Géorgie réalisés auprès des juridictions internationales. Ainsi, les réponses ont pu être apportées à toutes les questions relatives à la guerre de 2008.

D'une part, le succès de la Géorgie vise à établir la responsabilité de la Russie devant la Cour européenne des droits de l'homme et d'autre part, à imputer la responsabilité pénale individuelle aux personnes ayant commis des crimes concrets.

Les victoires obtenues auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour pénale internationale soulignent, une fois de plus, que la région de Tskhinvali et l'Abkhazie font partie intégrante de la Géorgie et sont actuellement occupées par la Russie. Toute responsabilité pour de graves infractions com-

18 https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_00608.PDF

mises à l'encontre de la population géorgienne pendant la guerre de 2008 est imputable à la Russie et aux autorités du régime séparatiste.

Sur le dossier de la guerre de 2008, la Géorgie a eu un recours efficace aux outils des juridictions internationales et cette démarche sert d'exemple à de nombreux pays, dont l'Ukraine, actuellement en litige avec la Fédération de Russie sur de nombreux contentieux.

Malgré cette victoire historique, la Géorgie poursuit la défense de ses intérêts étatiques devant les Cours afin de constater, une fois de plus, la responsabilité de la Russie et la responsabilité individuelle des personnes ayant commis des crimes pendant la guerre 2008.

De ce fait, la Cour européenne devrait examiner dans un délai raisonnable des plaintes interétatiques et individuelles contre la Russie malgré l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne. De son côté, le Comité des ministres du Conseil devrait continuer à veiller à l'exécution des décisions rendues par la Cour européenne en mettant en place un groupe de travail spécial composé de représentants des États membres. Ce groupe devrait réviser toutes les règles de procédure existantes et explorer des voies/stratégies innovantes avec la participation des États membres afin de contraindre un État défendeur non – membre à mettre en exécution les décisions de la Cour européenne.

Quant à la Cour pénale internationale, malgré les progrès tangibles obtenus en 2022 et des mandats d'arrêts délivrés à l'encontre de 3 personnes, il est important de poursuivre une enquête relative à la situation en Géorgie et d'établir la responsabilité d'autres personnes ayant commis des crimes contre la population d'origine géorgienne. Il est également important de renforcer la coopération entre les États-membres/non membres du Statut de Rome et des organisations internationales afin de mettre en application, avec des efforts conjoints, les mandats d'arrêts et de traduire les personnes responsables des violences devant la CPI pour d'éventuelles procédures à leur encontre, surtout compte tenu du fait que la CPI exclut la possibilité de jugement par contumace.

En guise de conclusion, on peut constater que la décision historique rendue sur la guerre d'août 2008 a apporté des réponses à de nombreuses questions et ces réponses sont désormais inscrites noir sur blanc dans des annales d'histoire. L'exécution de ces décisions constitue une étape suivante sur la voie du rétablissement de la justice. C'est un processus difficile, mais très important pour les victimes de la guerre de 2008 qui, depuis des années, attendent des résultats de l'enquête et qui savent le mieux que le rétablissement de la justice est un processus long, mais au bout du compte, la justice sera rendue.





*ხედავს: იოსებ კელენჯერიძე
ტექნიკური ხედავს: მარინა შიხამირაშვილი
თარგმნა: მარი ფარეშიშვილი
დაკაბადონება: თამრიკო ქავზარაძე*

*Rédacteur: Ioseb Kelenjeridze
Rédactrice technique: Marina Shikhamirashvili
Traduction: Mari Pareshishvili
Création graphique: Tamriko Kavzharadze*