

**აუცილებლობა, რომორც სახელმწიფოს მიერ
თავშესაფრის მაძიებელთა მასობრივი შემოდინების
აღსაპვეთად საზღვრების დახურვის
გამამართლებელი მარემოვბა**

ანა ცქიფურიშვილი

პირის მიერ სახელმწიფოს მაძიებელთა მასობრივი შემოდინება ერთ-ერთი ყველაზე საკვანძო და მნიშვნელოვანი საკითხია საერთაშორისო ასპარეზე. ხალხი გადაადგილდება სხვადასხვა მიზეზის გამო, რომელთა შორის აღსანიშნავია ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და სხვა მიზეზები. უდავოა, რომ თავშესაფრის მაძიებლების რაოდენობის სწრაფი ზრდა საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს არსებით ინტერესებს. სახელმწიფოს მიერ საზღვრების დახურვა და აუცილებლობა, როგორც ქმედების მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველი გარემოება, ურთიერთდაკავშირებული საკითხებია. განსაკუთრებული პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს, შეუძლია თუ არა სახელმწიფოს, მოიხმოს აუცილებლობა თავშესაფრის მაძიებელთა მასობრივი შემოდინების თავიდან ასარიდებლად. წინამდებარე ნაშრომი მხარს არ უჭერს აუცილებლობის შინაარსის გაფართოებას და სახელმწიფოთათვის ნების მიცემას, დაეყრდნონ მას მათი ინტერესების დაცვის სახელით. საერთაშორისო სამართალი არ ემსახურება ქვეყნების ინდივიდუალურ ინტერესებს.

შესავალი

ვინაიდან აუცილებლობის დოქტრინა, როგორც საერთაშორისო აქტის მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველი გარემოება, მიემართება სახელმწიფოთა მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევებს, წინამდებარე ნაშრომი მიზნად ისახავს დაადგინოს, შეიძლება თუ არა აუცილებლობაზე დაყრდნობა სახელმწიფოს მიერ საზღვრების დახურვის გასამართლებლად.

აუცილებელია, ფართოდ აღიარებული მრავალმხრივი ხელშეკრულებების განხილვა და გარკვევა იმისა, საერთაშორისო სამართალი აწესებს თუ არა ვალდებულებას, სახელმწიფოებმა არ უთხრან უარი თავშესაფრის მაძიებლებს თავიანთ საზღვრებთან. მას შემდეგ, რაც დადგინდება, რომ საერთაშორისო სამართალი კრძალავს თავშესაფრის მაძიებელთა გაძევებას საზღვრების დახურვით მაშინაც კი, როდესაც მასობრივი ხასიათი აქვს მათ შემოდინებას, საკითხი განიხილება აუცილებლობის ქრილში. მიმოხილული იქნება სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობის შესახებ მუხლების 25-ე მუხლში მოცემული ყველა წინაპირობა და მისი გამოყენების სამართლებრივი შედეგები.

საკითხის ანალიზი წარმოაჩენს, რომ სახელმწიფო არ არის უფლე-

ბამოსილი, დაეყრდნოს აუცილებლობას იმისათვის, რომ გაამართლოს საზღვრების დახურვა და მან უნდა იმოქმედოს ვიწრო ინტერესების მიღმა.

1. საერთაშორისო სამართლის თანახმად, ვალდებულია სახელმწიფო, არ უთხრას უარი შესვლაზე თავშესაფრის მაძიებლებს საზღვართან?

აუცილებლობა იმ აქტის მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველი გარემოებაა, რომელიც არ შეესაბამება სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებას.¹ აუცილებლობა საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლის განუყოფელი ნაწილია - „სასამართლო, პირველ რიგში, აღნიშნავს, რომ აუცილებლობა საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლით აღიარებული გარემოებაა, რომელიც გამორიცხავს იმ აქტის მართლწინააღმდეგობას რომელიც არ შეესაბამება საერთაშორისო ვალდებულებას.“² ამ გარემოების მოხმობის შესაძლებლობა წარმოიშობა მაშინ, როდესაც არსებობს სახელმწიფოს ვალდებულება, არ გააბრუნოს თავშესაფრის მაძიებლები მისი საზღვრებიდან. სწორედ ამიტომ არის საჭირო დადგენა იმისა, საერთაშორისო სამართლის თანახმად, ვალდებულია თუ არა სახელმწიფო, არ უთხრას უარი შესვლაზე თავშესაფრის მაძიებლებს საზღვართან.

1951 წლის ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ კონვენციის შესაბამისად (ლტოლვილთა კონვენცია), „არც ერთი ხელშემკვრელი სახელმწიფო არ გააძვევებს ან დააბრუნებს ლტოლვილს იმ სახელმწიფოს საზღვრებთან, სადაც მის სიცოცხლეს ან თავისუფლებას საფრთხე შეექმნება ...“³

წამების წინააღმდეგ კონვენციის (CAT) მიხედვით, „არც ერთი სახელმწიფო არ გააძვევებს, დააბრუნებს ან განახორციელებს პირის ექსტრადიციას იმ სახელმწიფოში, სადაც არსებობს საკმარისი საფუძვლები იმის დასაჯერებლად, რომ ის დაექვემდებარება წამების საფრთხეს.“⁴

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი (საერთაშორისო პაქტი) არ შეიცავს სპეციფიკურ ნორმას *non-refoulement* პრინციპთან დაკავშირებით, მაგრამ მე-7 მუხლი შეიცავს წამების აკრძალვას.⁵ უფრო კონკრეტულად რომ ითქვას, ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მოსაზრების მიხედვით, „სახელმწიფოებმა არ უნდა დაუქვემდებარონ ინდივიდები წამებას ან სასტიკ, არაადამიანურ ან დამამცირე-

¹ International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission (2001), 80.

² Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), 1997, ICJ, ICJ Reports 7, 51-0 პარაგრაფი, ბოლოს ნანახია 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments>.

³ 1951 Convention Relating to the Status of Refugee, ბოლოს ნანახია 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.unhcr.org/en-lk/1951-refugee-convention.html>.

⁴ 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, ბოლოს ნანახია 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>.

⁵ 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, ბოლოს ნანახია 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

ბელ მოპყრობას ან სასკელს მისი სხვა სახელმწიფოში ... გაძევებისას.⁶ არც ლტოლვილთა კონვენცია და არც CAT ნათლად არ განამტკიცებს სახელმწიფოთა ვალდებულებას, არ გააძევონ თავშესაფრის მაძიებლები თავიანთი საზღვრებიდან.

მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფო საზღვრებთან თავშესაფრის მაძიებელთათვის უარის თქმის აკრძალვა, როგორც *non-refoulement*-ის პრინციპის ნაწილი, საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლის ნაწილია.⁷ გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატი (გლუკი) იმავე პოზიციას იზიარებს და აცხადებს, რომ ასეთმა განმარტებამ მიაღწია საერთაშორისო ჩვეულების სტატუსს და სახელმწიფო შებოჭილი არიან ასეთი განმარტებით. გლუკის აღმასრულებელი კომიტეტმა დაადგინა, რომ საზღვრების დახურვამ შესაძლებელია, გამოიწვიოს *non-refoulement*-ის პრინციპის დარღვევა.⁸ რამდენადაც *non-refoulement*-ის პრინციპი კრძალავს საზღვარზე უარის თქმას, ეს პრინციპი კრძალავს საზღვრების დახურვასაც. დადგენილია, რომ *non-refoulement*-ის პრინციპის შესრულებას ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს საზღვარზე და ტერიტორიის ფარგლებში იმ ადამიანებთან მიმართებით, რომლებიც შესაძლოა, დაექვემდებარონ დევნას, თუკი გაბრუნდებიან წარმოშობის სახელმწიფოში, მიუხედავად იმისა, ისინი ცნეს თუ არა ლტოლვილებად.⁹ აუცილებელია, ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს თავშესაფრის მაძიებელთა მასობრივი შემოდინებისა და ინდივიდუალური შემოსვლის შემთხვევები.¹⁰ პრინციპი *non-refoulement* ორივე შემთხვევას მიემართება.¹¹

2. აუცილებლობა, რომორც სახელმწიფოს მიერ საზღვრების დახურვის გამამართლებები გარემონტირება

აუცილებლობაწარმოადგენს ერთ-ერთგარემოებას იმ შვიდგარემობათაგან, რომლებიც გამორიცხავენ აქტის მართლწინააღმდეგობას.¹² მიწნეულია, რომ ის არის „საგამონაკლისო“¹³ და მისი მკაცრად განსაზღვრული წინაპირობები ერთობლივად უნდა დაკმაყოფილდეს.¹⁴ სახელმწიფო პასუხისმგებლობის შესახებ 25-ე მუხლის შესაბამისად, ეს გარემოება კითხვათა ორ ჭგუფს მოიცავს.

⁶ UN Human Rights Committee, General Comment No. 20 (1992), მე-9 პარაგრაფი.

⁷ Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law (1996), 196.

⁸ UN High Commissioner for Refugees Executive Committee, Note on International Protection (1997), 7.

⁹ იქვე.

¹⁰ Hailbronner Kay, Non-refoulement and Humanitarian Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking? The New Asylum-seekers: Refugee Law in the 1980s (1988), 123.

¹¹ UN High Commissioner for Refugees Executive Committee, Conclusion No. 22 (1981), მე-2 პარაგრაფი.

¹² 2001 Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, ბოლოს ნანახია 13 დეკემბერს, 2019, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

¹³ Supra სქოლიო 1, 80.

¹⁴ Supra სქოლიო 2, 51-ე პარაგრაფი.

პირველი, შეეხება თუ არა საკითხი სახელმწიფოს „არსებით ინტერესს“ საფრთხე აღწევს თუ არა „სერიოზული და მყისიერი საფრთხის“ დონეს, ჰქონდა თუ არა სახელმწიფოს საშუალება, მიეღო სხვა ზომები და როგორ გადაწყდება ინტერესთა ბალანსი; მეორე, საერთაშორისო ვალდებულება გამორიცხავს თუ არა აუცილებლობის მოხმობას და სახელმწიფომ შეიტანა თუ არა წვლილი აუცილებლობის მდგომარეობის შექმნაში.

მაშასადამე, მაშინაც კი, როდესაც არსებობს აუცილებლობის პირველ ჰგუფში არსებული წინაპირობები, ვერ დაეყრდნობა სახელმწიფო წინამდებარე გარემოებას, თუკი მან თავისი ქმედებით ხელი შეუწყო ამ მდგომარეობის შექმნას.

არსებითი ინტერესი. რამდენად „არსებითია“ ინტერესი, ბუნებრივად დამოკიდებულია იმ პირობათა ერთობლიობაზე, რომელშიც კონკრეტულ შემთხვევაში სახელმწიფო აღმოჩნდება,¹⁵ და „ყველა გარემოებაზე“¹⁶ თავშესაფრის მაძიებელთა მოულოდნელი შემოდინების შემთხვევაში სახელმწიფოს ისეთ არსებით ინტერესს შესაძლოა შეექმნას საფრთხე, როგორიც არის ეროვნული უსაფრთხოება და საჭარო წესრიგი.

სერიოზული და მყისიერი საფრთხე. საფრთხე უნდა იყოს ობიექტურად და სათანადოდ დაფუძნებული დროის შესაბამის მონაკვეთში.¹⁷ საფრთხის სერიოზულობა და მყისიერება ფაქტების შესაბამისად დგინდება და განისაზღვრება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში. თავშესაფრის მაძიებელთა მასობრივი შემოდინება შესაძლებელია, უქმნიდეს სერიოზულ და მყისიერ საფრთხეს არსებით ინტერესს.

ერთადერთი საშუალება. მართლმსაჭულების საერთაშორისო სასამართლომ საქმეში – *Gabčíkovo-Nagymaros Project* – ხაზი გაუსვა, რომ საშუალებები, გარდა საქმიანობის შეჩერებისა და შეწყვეტისა, რომლებიც ხელმისაწვდომი იყო უნგრეთისათვის, მოიცავდა მოლაპარაკებებს „პროექტის განხილვა და ვადების ზრდა მისი მიზოგების გარეშე“¹⁸ მიღებული ზომები უნდა იყოს „სრულად გარდაუვალი.“¹⁹

მეორე მხრივ, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის პრაქტიკის მიხედვით, „გონივრულად ხელმისაწვდომი“ ალტერნატიული საშუალებების არსებობა ჩვეულებითი სამართლის განვითარების შედეგია და „ერთადერთ საშუალებად“ მოქმედების მისაჩინევად მხედველობაში იღებს ზომის პრაქტიკულობასა და შესაძლებლობას.²⁰ ეს მიდგომა მხარდაჭე-

¹⁵ International Law Commission (1980) *Yearbook of the International Law Commission*, 19.

¹⁶ *Supra* სქოლით 1, 83.

¹⁷ *Supra* სქოლით 2, 54-ე პარაგრაფი.

¹⁸ იქვე, 57-ე პარაგრაფი.

¹⁹ *Supra* სქოლით 16, 20.

²⁰ Ismailov O. (2017) *Interaction of International Investment and Trade Regimes on Interpreting Treaty Necessity Clauses: Convergence or Divergence?* 48 Georgetown Journal of International Law (2017), 556, 552.

რილია ტრიბუნალის მიერ საქმეში – *Continental*.²¹

უდავოა, რომ საზღვრების დახურვა უკანასკნელი და ყველაზე მკაცრი ზომაა. არსებობს სხვა ზომებიც ამ საფრთხის თავიდან ასარიდებლად, მაგალითად, მათვის კარვების დადგმა, გადაწყვეტილებათა მიღება, როგორებიცაა მესამე სახელმწიფოში დასახლება. საზღვრების დახურვა არც „გონივრულად ხელმისაწვდომი“ გამოსავალია და სახელმწიფოს მოეთხოვება, მიიღოს ყველა ხელმისაწვდომი ზომა მაშინაც კი, თუკი ის „უფრო ძირიადღირებული ან ნაკლებად მოსახერხებელია.“²²

ინტერესთა ბალანსი. ინდივიდუალურ თუ კოლექტურ ინტერესთა კონფლიქტისას იმ ინტერესმა, რომლის გადასარჩენად სახელმწიფო ეყრდნობა აუცილებლობას, უნდა გადაწონოს ყველა სხვა ინტერესი, არა მარტო სახელმწიფოს შეხედულებით, არამედ ობიექტური შეფასების პირობებში.²³ მხედველობაში მიიღება ინტერესთა პროპორციულობის საკითხი და არა მათი აბსოლუტური ღირებულებები.²⁴

მიუხედავად იმისა, რომ *non-refoulement*-ის პრინციპი არ არის მოცემული *erga omnes* ვალდებულებათა ჩამონათვალში საქმეში – *Barcelona Traction*,²⁵ წინამდებარე პრინციპი ყველა სახელმწიფოს ინტერესშია.

თავშესაფრის მაძიებელთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა უნდა განიხილებოდეს როგორც საერთაშორისო საზოგადოების ინტერესი და არ უნდა იყოს გადაწონილი კონკრეტული სახელმწიფოს ინდივიდუალური ინტერესით. ამასთან ერთად, მთელი საზოგადოება უნდა დაეხმაროს დაზარალებულ სახელმწიფოს საერთაშორისო ვალდებულების შესრულებაში და ეცადოს, რომ მხოლოდ ამ სახელმწიფომ არ გამოსცადოს არსებითი ინტერესისათვის დამდგარი მძიმე შედეგები. ინტერესთა კონფლიქტი უნდა გადაწყდეს თავშესაფრის მაძიებელთა სასარგებლოდ.

აუცილებლობის მოხმობის გამორიცხვა. საერთაშორისო სამართლის კომისიამ განმარტა, რომ ხელშეკრულება, რომელიც აშკარად არ გამორიცხავს აუცილებლობის მოხმობას, შესაძლოა, განზრახული იყოს „უჩვეულო სიტუაციებში“ აღსასრულებლად და „მასზე დაყრდნობა გამოირიცხებოდეს სამართლებრივი დანაწესის საგნიდან და მიზნიდან გამომდინარე.“²⁶

არსებული სახელშეკრულებო ნორმების, რომლებიც მიემართება *non-refoulement*-ის პრინციპს, ყურადღებით შემოწმებისა და გაანალიზების შედეგად აშკარაა, რომ არც ერთი მათგანი ზღუდავს სახელმწიფოს,

²¹ *Continental Casualty Company v. The Argentine Republic*, 2008, ICSID, 199-ე პარაგრაფი, ბოლოს ნანახიდ 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.italaw.com/cases/329>

²² *Supra* სქოლით 1, 83.

²³ იქვე, 83-84.

²⁴ *Supra* სქოლით 16, 20.

²⁵ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, ICJ, ICJ Reports 1970, 33-ე პარაგრაფი, ბოლოს ნანახიდ 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.icj-cij.org/en/case/50/judgments>.

²⁶ *Supra* სქოლით 1, 84.

დახუროს საზღვრები აუცილებლობის საფუძვლით.²⁷

ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ კონვენციით გათვალისწინებული *non-refoulement*-ის პრინციპი არ არის აბსოლუტური.²⁸ საერთაშორისო პაქტი²⁹ უშვებს გადახვევის შესაძლებლობას შესაბამის შემთხვევებში.

აუცილებლობის შექმნაში წვლილის შეტანა. მართლმსაჭულების საერთაშორისო სასამართლომ საქმეში – *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, არ დააკმაყოფილა უნგრეთის მოთხოვნა აუცილებლობის არსებობის დადგენასთან დაკავშირებით, ვინაიდან ეს უკანასკნელი თავისი ქმედებით „დაუხმარა“³⁰ სიტუაციის წარმოქმნას. სახელმწიფოს მიერ წვლილის შეტანა უნდა იყოს „საკმარისად მნიშვნელოვანი და არა შემთხვევითი, პერიფერიული.“³¹ ერთი მხრივ, საქმეში *National Grid* ტრიბუნალმა მტკიცების ტვირთი, რომ მას არ შეუტანია წვლილი აუცილებლობის წარმოქმნაში, დააკისრა მოპასუხეს.³² მეორე მხრივ, საქმეში – *LG&E* ტრიბუნალმა ასეთი მტკიცების ტვირთი მოსარჩევეს არგუნა.³³ საკითხის გადაწყვეტა *in abstracto* წარმოუდგენელია.

3. აუცილებლობის დოქტრინის გამოყენების სამართლებრივი შედეგები

უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებლობა არის მართლწინააღმდეგობის გამომრიცხველი გარემოება და, ცხადია, მისი მოხმობა სახელმწიფოს მიერ გამორიცხავს საზღვრების დახურვის, როგორც საერთაშორისო აქტის, მართლწინააღმდეგობას. უფრო ზუსტად, სახელმწიფოს ექნება უფლება, დახუროს საზღვრები ყოველგვარი დარღვევის გარეშე იმაზე მითითებით, რომ მის არსებით ინტერესს ექმნება სერიოზული და მყისიერი საფრთხე. უდავოა, რომ ამით სახელმწიფო პირებს პოტენციურად უქვემდებარებს დევნის რისკებს, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევას. მართლმსაჭულების საერთაშორისო სასამართლომ საქმეში – *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, აღნიშნა, რომ უნგრეთი აცნობიერებდა „ნებისმიერ შემთხვევაში კომპენსაციის გადახდის ვალდებულებას.“³⁴

²⁷ Boed R. (2000) *State of Necessity as a Justification for Internationally Wrongful Conduct*, 3 Yale Human Rights and Development Journal, 36.

²⁸ *Supra* სქოლიომ 3, 33(2)-ე მუხლი.

²⁹ *Supra* სქოლიომ 5, მე-4 და მე-7 მუხლები.

³⁰ *Supra* სქოლიომ 2, 57-ე პარაგრაფი.

³¹ *Supra* სქოლიომ 1, 84.

³² *National Grid P.L.C v. The Republic of Argentina*, 2008, ICSID, 260-ე პარაგრაფი, ბოლოს ნანახიბ 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.italaw.com/cases/732>.

³³ *LG&E Energy Corp. LG&E Capital Corp. LG&E International Inc. v. The Argentine Republic*, 2006, ICSID, 256-ე პარაგრაფი, ბოლოს ნანახიბ 13 დეკემბერს, 2019, <https://www.italaw.com/cases/621>.

³⁴ *Supra* სქოლიომ 2, 48-ე პარაგრაფი.

დასკვნა

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო არ არის უფლებამოსილი, დაეყრდნოს აუცილებლობას იმისათვის, რომ გაამართლოს საზღვრების დახურვა თავშესაფრის მაძიებელთა მასობრივი შემოდინების პირობებში. იმ პირთა ინტერესი, რომლებსაც უამრავი წინააღმდეგობის გადალახვა უწევთ მიზნის მისაღწევად, არ უნდა აღიქმებოდეს ინდივიდუალურ ინტერესად და უნდა იყოს გათვალისწინებული. სახელმწიფოსათვის ნების დართვა, მოიხმოს აუცილებლობის დოქტრინა, ხელს შეუწყობს სრულ არეულობასა და ქაოსს. საზღვრის დახურვის ნების მიცემა თავშესაფრის მაძიებელთა *en masse* შესვლის პირობებში მორალურად და პოლიტიკურად გაუმართლებელია.

საერთაშორისო საზოგადოების ინტერესი *non-refoulement*-ის პრინციპის დაცვისა არ უნდა გადაწონოს სხვა რომელიმე სახელმწიფოს ინდივიდუალურმა ინტერესმა. განსაკუთრებული მნიშვნელობით ხასიათდება საერთაშორისო საზოგადოების წევრებს შორის პასუხისმგებლობის გაზიარება და სათანადო გამოსავლის ერთობლივად ძიება. საჭიროა სათანადო გადაწყვეტილების მიღება საერთაშორისო დონეზე პასუხისმგებლობის გაზიარებისათვის, რის გარეშე ადამიანის უფლებათა დაცვა რთულად მიიღწევა.