

ასოციირების შეთანხმების, რომელიც საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების, ადგილი ერთვხულ სამართალში

დოქ. ეკატერინე ქარდავა

კავკასიის უნივერსიტეტის აფილირებული ასოცირებული პროფესორი; გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი; კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი; ჟან-მონეს პროფესორი.

რეზიუმე

ასოცირების შეთანხმებამ საფუძველი ჩაუყარა საქართველოს კანონმდებლობის ევროპეიზაციისა და დემოკრატიზაციის შეუქცევად პროცესს. მისი როლი პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგრადობისათვის უმნიშვნელოვანესია. ამავდროულად, ასოცირების შეთანხმება არის სამართლის წყარო, რომელსაც საქართველოს ეროვნულ სამართალში კონსტიტუციური წესრიგით განსაზღვრული ადგილი აქვს ნორმატიული აქტების იერარქიაში. საქართველოს მხრიდან სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები (რაციფიკაციის, შეერთების ან დამტკიცების ფორმით) იერარქიის ერთსა და იმავე საფეხურზე იმყოფებიან და სარგებლობენ თანაბარი სამართლებრივი ძალაუფლებით. საქართველოს ორგანული კანონით „ნორმატიული აქტების შესახებ“ - თუ ადგილი აქვს კოლიზიას თანაბარი ძალის ნორმატიულ აქტებს შორის, უპირატესობა ენიჭება უფრო გვიან მიღებულს. ასეთი ჩანაწერი თეორიული, პრაქტიკული, იურიდიული თვალსაზრისით გამოუსადეგარი ხდება ევროპული ასოცირების ხანაში, რამეთუ არც ერთ საერთაშორისო ხელშეკრულებას - დადებულს ასოცირების შეთანხმების შემდეგ, არ უნდა ჰქონდეს უპირატესი ძალა მათ შორის კოლიზიის არსებობისას.

სტატიაში წარმოდგენილია მსჯელობა, ნორმათა განმარტებები და ხედვა, რომ ასოცირების შეთანხმებას აქვს/უნდა ჰქონდეს უპირატესი ძალა სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით; ასოცირების შეთანხმების განსაკუთრებული და სპეციფიკური ბუნების გათვალისწინებით, საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს საგამონაკლისო წესებს, რათა სამართლებრივად ცხადი და ნათელი იყოს ასოცირების შეთანხმების ადგილი ეროვნულ სამართალში.

I. შესავალი

1991 წელს საქართველომ გამოაცხადა დამოუკიდებლობა და აღადგინა სახელმწიფო სუვერენიტეტი. გაერომ, ევროპულმა კავშირმა, სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა და სახელმწიფოებმა ცნეს საქართველოს დამოუკიდებლობა. ამიერიდან საქართველოს სახელმწიფო წარმოადგენს საერთაშორისო სამართლის სუბიექტს. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, როგორც საერთაშორისო სამართალსუბიექტი, საქართველო ჩაერთო საერთაშორისო

ხელშეკრულებების დადების პროცესში. ამ პროცესის სამართლებრივი გამართულობა უზრუნველყო ეროვნული კანონმდებლობის ფორმირებამ, კერძოდ:

1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს კონსტიტუცია, რომელმაც დაარეგულირა საერთაშორისო ხელშეკრულებების როლი და ადგილი შიდასახელმწიფოებრივ კანონმდებლობაში;

1995 წლის 3 მაისის საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საერთაშორისო

ხელშეკრულებათა სამართლის შესახებ“ ვენის 1969 წლის კონვენციასთან საქართველოს რესპუბლიკის შეერთების თაობაზე“;

1996 წლის 10 ოქტომბრის საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ (ძალა დაკარგა 2009 წლის 22 ოქტომბრის „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიღებით), რომელმაც, ასევე, განსაზღვრა საერთაშორისო ხელშეკრულების ადგილი საქართველოს კანონმდებლობაში;

1997 წლის 16 ოქტომბრის საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“.

2014 წელს ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის დაიდო ასოცირების შეთანხმება¹, რომელიც წარმოადგენს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას. ასოცირების შეთანხმებამ, საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობები თვისობრივად სხვა ფორმატში გადაიყვანა და საფუძველი დაუდო გაღრმავებულ და შეუქცევად ევროპულ გზას საქართველოს ისტორიაში. თუმცა ასოცირების შეთანხმება არ არის პირველი, იურიდიულად მბოჭავი, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება ევროკავშირთან. 1996 წელს, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დაიდო „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“ შეთანხმება (PCA), რომელმაც ოფიციალურად და ნორმატიულად ჩაუყარა საფუძველი ევროპული ინტეგრაციისა და სამართლებრივი დაახლოების (სამართლებრივი აპროქსიმაციის) პროცესს საქართველოში. ამიერიდან, საქართველოს აქვს ვალდებულება დაუახლოოს საქართველოს კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობას, ასახოს ქართულ სამართალსა და პრაქტიკაში ევროპული სტანდარტები. აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ვალდებულებათა დიდი ნაწილი, რაც გამომდინარეობდა PCA-დან, დღეს ხელახლა ასახულია ასო-

ცირების შეთანხმებაში. სამწუხაროდ, ევროპული არჩევანის შესახებ პოლიტიკური განცხადებები და სამართლებრივი პროცესები ყოველთვის ერთმანეთთან ჰარმონიული არ იყო, ხშირად, ეწინააღმდეგებოდნენ კიდეც ერთმანეთს.²

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს (შემდგომში სსხ)³ არ აქვს ერთმანეთის მიმართ უპირატესობა და ურთიერთდაქვემდებარების ძალაუფლება. საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლის რატიფიკაციას, შეერთებას ან დამტკიცებას ახორციელებს საქართველო, სარგებლობენ ერთი სამართლებრივი სტატუსით და ნორმატიული აქტების იერარქიაში ერთ ჰორიზონტალურ ხაზზე იმყოფებიან. სსხ-ის ასეთი თანასწორობის პირობებში, ლეგიტიმურია შეკითხვები:

- როგორია ასოცირების შეთანხმების ადგილი ეროვნულ სამართალში და აქვს თუ არა მას პოლიტიკური თუ სამართლებრივი პრივილეგია საქართველოს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით?

- თუ საქართველო დადებს ისეთ საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რომელიც წინააღმდეგობრივია/კოლიზიურია ასოცირების შეთანხმებასთან, რომელს მიენიჭება უპირატესობა?

- ასოცირების შეთანხმების დადების შემდეგ, უნდა მოხდეს თუ არა ნებისმიერი სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულების შინაარსის შემოწმება ასოცირების შეთანხმებასთან შესაბამისობის კუთხით?

ამ შეკითხვებზე პასუხის გაცემის მიზნით, სტატიაში მოხმობილი და განმარტებულია საქართველოს სამართლებრივი ნორმები, გამოვლენილია ზოგიერთი საკანონმდებლო უხერხულობანი, წარმოდგენილია რიგი რეკომენდა-

¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 27.06.2014, <https://matsne.gov.ge/document/view/2496959?publication=0>.

² ე. ქარდავა, დისერტაცია „საქართველოს შრომის სამართლის რეფორმა ევროპული ინტეგრაციისა და ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნათა კრილში“, 2018, http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Eka%20Kardava.pdf.

³ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება (საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებული საერთაშორისო ხელშეკრულება რატიფიკაციის, შეერთების ან დამტკიცების გზით).

ციები სამართლებრივი განჭვრეტადობისა და განსაზღვრულობისათვის.

II. საერთაშორისო ხელშეკრულებების ადგილი საქართველოსა და ევროკავშირის სამართალში

ასოცირების შეთანხმება არის საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომლის ნორმები სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმებების საფუძველზე ჩამოყალიბდა და რომლის შესრულებას უზრუნველყოფენ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტები - სახელმწიფოები და ზენაციონალური ორგანიზაციები (ევროკავშირი, ევრატომი⁴). ასოცირების შეთანხმების, რომელიც აფუძნებს ასოცირებას საქართველოსა და ევროკავშირის შორის⁵, სამართლებრივ საფუძველს ევროკავშირის სამართალში ქმნის TFEU-ის⁶ 217-ე მუხლი⁷. ევროკავშირის საერთაშორისო ხელშეკრულებებში, ასოცირების შეთანხმებას სპეციალური და განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს.⁸ ზოგადად, საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ევროკავშირის არანეერ სახელმწიფოებთან, წარმოადგენენ ევროკავშირის სამართლის ინტეგრირებულ ნაწილს. ისინი იმიჯნე-

ბიან პირველადი და მეორეული კანონმდებლობისგან⁹ და ქმნიან *sui generis* კატეგორიას.¹⁰

საქართველოს კონსტიტუციის 4(5) მუხლის თანახმად,

„...საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციურ შეთანხმებას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიმართ“.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად (შემდგომში ორგანული კანონი):

„საქართველოს ნორმატიულ აქტებს განეკუთვნება ... საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება.“¹¹

მოქმედებს შემდეგი იერარქია:

„ა) საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი;

ბ) საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება;

გ) საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება;

დ) საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი;

ე) საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი.“¹²

„საქართველოს კონსტიტუციითა და „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით ძალაში შესულ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგებიან საქართველოს კონსტი-

⁴ ევროპულ მხარეს, ასოცირების შეთანხმებაში, წარმოადგენენ ევროკავშირი, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და ევრატომი/Euratom (ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანება). ეს უკანასკნელი არის ევროგაერთიანება, დაფუძნებული 1957 წლის რომის ხელშეკრულებით. იგი ინარჩუნებს დამოუკიდებელი საერთაშორისო ორგანიზაციის სტატუსს, თუმცა განუყოფელია ევროკავშირისგან ინსტიტუტების, წევრების და სხვა ასპექტების გათვალისწინებით.

⁵ ასოცირების შეთანხმება, 1(1) მუხლი.

⁶ Treaty on Functioning of the European Union, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება (ლისაბონის ხელშეკრულება).

⁷ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

⁸ The Meaning of “Association” under EU Law, study for the AFCO Committee, European Parliament, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Feb, 2019, 11-12. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU\(2019\)608861_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU(2019)608861_EN.pdf).

⁹ ევროპული კავშირის სამართალში მეორეული კანონმდებლობა (დირექტივები, რეგლამენტები, გადაწყვეტილებები) უნდა შეესაბამებოდეს პირველად კანონმდებლობას (ევროპული კავშირის ფუნდამენტურ/დამფუძნებელ ხელშეკრულებებს).

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:ai0034>.

¹¹ 7(1) მუხლი, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 22.10.2009, <https://matsne.gov.ge/document/view/90052?publication=33>.

¹² იქვე, 7(3) მუხლი.

ტუციას და კონსტიტუციურ კანონს, აგრეთვე საქართველოს კონსტიტუციურ შეთანხმებას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.¹³

„თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს შორის ნინააღმდეგობის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება უფრო გვიან მიღებულ (გამოცემულ) ნორმატიულ აქტს“.¹⁴

ზემოაღნიშნული ნორმებიდან გამომდინარეობს შემდეგი:

1. რამდენადაც საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები ერთ იერარქიულ ხაზზე არიან, ასოცირების შეთანხმებასა და საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებულ¹⁵ სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებს თანაბარი იურიდიული ძალა აქვთ.

2. რამდენადაც საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება ნორმატიული აქტია და თანაბარი ძალის ნორმატიულ აქტებს შორის კოლიზიისას უპირატესობა ენიჭება გვიან მიღებულ ნორმატიულ აქტს, დაშვებულია უპირატესობის მინიჭება სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებისათვის, რომელიც დაიდება ასოცირების შეთანხმების შემდეგ, მათ შორის კოლიზიის არსებობისას. (საქართველომ რომ დადოს თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება სხვა ქვეყნებთან, რომლებიც არ მოდის შესაბამისობაში ასოცირების შეთანხმების DCFTA-ის¹⁶ ნაწილში განსაზღვრულ სტანდარტებთან, უპირატესობა მიენიჭება სხვა ქვეყნებთან დადებულ FTA-ს (თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებას)¹⁷).

¹³ იქვე, 7(5) მუხლი.

¹⁴ იქვე, 7(8) მუხლი.

¹⁵ სავალდებულოდ აღიარება წარმოადგენს ხელშეკრულების დადების ერთ-ერთ ბოლო სტადიას, როცა სახელმწიფოს მხრიდან ხდება რატიფიკაცია, შეერთება ან დამტკიცება, იხ. „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 3(დ) და 3(ე) მუხლები, 17.10.1997, <https://matsne.gov.ge/document/view/33442?publication=16>.

¹⁶ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ შეთანხმება (ასოცირების შეთანხმების IV კარი).

¹⁷ ასოცირების შეთანხმების სავაჭრო ნაწილი (DCFTA), კერძოდ, IV და სხვა კარებიც ავალდებულებს საქართვე-

ორგანული კანონის დანაწესები ერთგვარ უხერხულობას ქმნის როგორც პოლიტიკურ, ასევე, სამართლებრივ კონტექსტში ისეთ ეპოქაში, როცა საქართველოს აღებული აქვს ვალდებულება ეროვნული სამართლის რეფორმისა (ევროპეიზაციის, დემოკრატიზაციის) სამართლებრივი აპროქსიმაციის ინსტრუმენტებით¹⁸ და ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკისა - უწყვეტობისა და განგრძობადობის პრინციპების დაცვით. სად არის გამოსავალი?

1. ასოცირების შეთანხმების უპირატესობა სხვა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლში აღნიშნულია:

„კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.“

საქართველოს 2019-2022 წლების საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიაში აღნიშნულია, რომ საქართველოს სტრატეგიული მიზანი არის ევროკავშირში განეწიანება, საქართველოს ეროვნული ინტერესია ევროპული და ევროა-

ლოს განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოება ბაზრის ფუნქციონირების სფეროში, სადაც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თავისუფალი ბაზრისა და თავისუფალი კონკურენციის პოლიტიკა, საჯაროობა, ვაჭრობაში გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დაცვა, შრომითი უფლებების დაცვა, ინვესტიციების უსაფრთხოება (რომელიც არ ხელყოფს ეროვნული დაცვის სტანდარტს), საქონლის გადაადგილების თავისუფლება, სურსათის უვნებლობა და პროდუქტის უსაფრთხოება და სხვა.

¹⁸ იხ. ასოცირების შეთანხმების 417, 418, 419, 272, 273, 274 მუხლები, ასევე, აპროქსიმაციის განმარტება: ქარდავა ე., საქართველოს შრომის სამართლის რეფორმა ევროპული ინტეგრაციისა და ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნათა ჩრილში", 161-179. (http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Eka%20Kardava.pdf); „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის 17(1(გ.ა)) მუხლი, 17(1(გ.დ)) მუხლი, 17(2(ვ)) მუხლი, 17(5(ა¹)) მუხლი, დანართი 1.

ტლანტიკური ინტეგრაცია.¹⁹ 2014 წლის საქართველოს მთავრობის 186-ე განკარგულებაში აღნიშნულია, რომ სამინისტროებს დაევალოს გააძლიერონ ევროინტეგრაციაზე მომუშავე სამსახურები და გამოყონ აღნიშნული საქმიანობისთვის პასუხისმგებელი პირი (მინისტრის მოადგილის დონეზე).²⁰

ზემოთ მოყვანილი და სხვა მაგალითები ადასტურებს, რომ ევროპული ინტეგრაცია და ევროკავშირში გაწევრება არის საქართველოს ხალხისა და სახელმწიფოს უმაღლესი ფასეულობა და ინტერესი, ამავდროულად, - კონსტიტუციური ნორმა. კონსტიტუციის თანახმად, ყველა კონსტიტუციურ ორგანოს (მთავრობას, პარლამენტს, სასამართლოს, და ა.შ.) ვალდებულება აქვს, საკუთარი ძალისხმევა მიმართოს საქართველოს ევროკავშირში არათუ მარტივი, არამედ სრული ინტეგრაციისაკენ. ევროკავშირში ინტეგრაციის სამოქმედო გეგმა, სტანდარტები, მექანიზმები, მეთოდები, ვალდებულებები კი ასახულია ასოცირების შეთანხმებაში. ე.ი. კონსტიტუციური დებულება, ფაქტიურად, განსაზღვრავს, რომ საქართველო პრიორიტეტულად განიხილავს და ამკარა უპირატესობას ანიჭებს ასოცირების შეთანხმებას, როგორც სახელმწიფოსა და საქართველოს ხალხის არჩევანს, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სამართლებრივი განვითარების ვექტორს (სხვაგვარად არც არსებობს ევროპული ინტეგრაცია).

ამ ვითარებაში, აშკარად უფარგისია „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის დებულება - თანაბარი ძალის ნორმატიულ აქტებს შორის კოლიზიისას უფრო გვიან მიღებულისათვის უპირატესობის მინიჭება. იმ შემთხვევაში, თუ ადგილი ექნება სხვა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების

წინააღმდეგობას ასოცირების შეთანხმებასთან, ორგანული კანონის დებულება ვერ იქნება გამოსადეგი, რამეთუ ის დაუპირისპირდება საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის დანაწესსა და სულისკვეთებას.

ამ საკითხის ფარგლებში არსებითად სამსჯელოა შემდეგი ასპექტიც: კონსტიტუციური დანაწესი, რომელიც, ასოცირების შეთანხმებასთან მიმართებით, ფაქტიურად უფუნქციოს ხდის ორგანული კანონის ნორმას, შესაძლოა განიმარტოს იმგვარადაც, რომ ავალდებულებდეს სახელმწიფოს (კონსტიტუციურ ორგანოებს) ნებისმიერი საერთაშორისო ხელშეკრულების დადების პროცესში დაადგინოს შესაბამისობა ასოცირების შეთანხმებასთან.

2. ასოცირების შეთანხმებაში ცვლილების შეტანის სპეციფიკა

ასოცირების შეთანხმება, როგორც ევროპული ინტეგრაციის განმსაზღვრელი და მონოპოლიური ხასიათის საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება, მრავალი სპეციფიკური ნიშან-თვისებით ხასიათდება,²¹ მათ შორისაა, ასოცირების შეთანხმებაში ცვლილების შეტანის საკითხი.

ორგანული კანონის 20(4) და 20(5) მუხლების თანახმად:

„ნორმატიულ აქტში ცვლილების ... შეტანა ხდება მხოლოდ იმავე სახის ნორმატიული აქტით.“ „ნორმატიული აქტის ცვლილების მომზადება, მიღება (გამოცემა) და ძალაში შესვლა ხდება იმ ნორმატიული აქტის მომზადების, მიღებისა (გამოცემისა) და ამოქმედებისთვის დადგენილი წესით, რომელშიც შეიტანება ეს ცვლილება“.

ასოცირების შეთანხმება სავალდებულოდ აღიარებულია თანხმობის გამოხატვის ისეთი

¹⁹ <https://mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/ForeignPolicyStrategy.aspx>
<https://mfa.gov.ge/getattachment/MainNav/ForeignPolicy/ForeignPolicyStrategy/2019-2022-clebis-saqartvelos-sagareo-politikis-strategia.pdf.aspx>

²⁰ საქართველოს მთავრობის განკარგულება # 186, 07.02.2014, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოციაციის შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2250269?publication=0>.

²¹ ქარდავა ე., ასოცირების შეთანხმება - სპეციფიკური ნიშან-თვისებების მქონე განსაკუთრებული საერთაშორისო ხელშეკრულება, სერგო ჯორბენაძე 90, საიუბილეო გამოცემა სერგი ჯორბენაძის რედაქტორობით, 2019, 168-203, <https://www.sabauni.edu.ge/library/sergo-jor-ben-aZe-90.--5f64b89b917d1.pdf>

ფორმით, როგორცაა რატიფიკაცია. ასოცირების შეთანხმების რატიფიკაციის გზით სავალდებულოდ აღიარების საფუძველია ასოცირების შეთანხმების 431(1) მუხლი და ხელშეკრულების მხარეთა შეთანხმება. სსსმ კანონის 14(1) მუხლის თანახმად, მხოლოდ საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილი გამოხატოს თანხმობა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების სავალდებულოდ აღიარებაზე რატიფიცირების გზით.²² ამდენად, ასოცირების შეთანხმების სავალდებულოდ აღიარება მოხდა რატიფიკაციის გზით საქართველოს პარლამენტის მიერ. ასოცირების შეთანხმებამ რატიფიცირების პროცედურა გაიარა, აგრეთვე, ევროპული კავშირის 28 სახელმწიფოში²³ და ევროპულ პარლამენტში. სავალდებულოდ აღიარების პროცედურა გაგრძელდა ხელმოწერიდან (2014 წლის 27 ივნისიდან) ორი წლის მანძილზე. 30 სარატიფიკაციო სიგელის ევროპული კავშირის საბჭოს გენერალურ სამდივნოში დეპონირების შემდეგ კი ასოცირების შეთანხმება სრულად ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს.²⁴

ორგანული კანონის დანაწესით, ასოცირების შეთანხმებაში ცვლილება უნდა განხორციელდეს იმავე სახის ნორმატიული აქტით (საერთაშორისო ხელშეკრულებით), ცვლილების მომზადება და მიღება უნდა წარიმართოს იგივენაირად, როგორც თავად ასოცირების შეთანხმებისა (საერთაშორისო ხელშეკრულების დადების ყველა სტადიის გავლით). ეს კი იმას ნიშნავს, რომ თუ საჭირო ხდება ასოცირების შეთანხმებაში ცვლილების შეტანა, მხარეებმა (ევროკავშირმა, ევრატიომმა, ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა და საქართველომ) უნდა გაიარონ ხელშეკრულების დადების ხანგრძლივი და რამდენიმეწლიანი პროცედურა (ცვლილების ტექსტის შეთანხმების, ხელმოწერის და რატიფიცირების), რაც თავად ასოცირების შეთანხმების დადებისათვის გახდა საჭირო:

▶ ასოცირების შეთანხმებაზე ტექსტის მიღების მიზნით მოლაპარაკება დაიწყო 2010 წელს.²⁵

▶ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერა განხორციელდა 2014 წელს.²⁶

▶ ასოცირების შეთანხმების სავალდებულოდ აღიარება რატიფიკაციის გზით განხორციელდა საქართველოს პარლამენტმა საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით 2014 წელს.²⁷

ასოცირების შეთანხმება დინამიური აპროქსიმაციისა მექანიზმს²⁸ ეფუძნება, ამდენად, იგი ბუნებრივად ითხოვს და საჭიროებს ცვლილებებს. ამიტომაც არაეფექტური და სამართლებრივ ლოგიკას მოკლებული ხდება ორგანული კანონის მოთხოვნათა დაცვა მასში ცვლილების შეტანასთან დაკავშირებით. ასოცირების შეთანხმების ძალით საქართველო იღებს ვალდებულებას დაუახლოვდეს და დაიცვას ევროკავშირის კანონმდებლობაში გაწერილი პრინციპები, ნორმები და მეთოდები. ეს ყოველდღიური და ხანგრძლივი პროცესია, რაც თავის თავში გულისხმობს ევროკავშირის სამართლის დინამიურობასა და ცვლილებებს, რაც ზეგავლენას ახდენს ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრულ ზოგიერთ ვალდებულებაზე - ითხოვს რა მხარეთა შორის უკვე შეთანხმებული შეცვლას. ამდენად, ასოცირების შეთან-

²² <https://matsne.gov.ge/document/view/33442?publication=16>.

²³ ამ პერიოდში დიდი ბრიტანეთი წარმოადგენდა ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოს.

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2014007>.

²⁵ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №489, 12.07.2010,

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1018754?publication=0>.

²⁶ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1136, 26.06.2014,

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2385237?publication=0>.

²⁷ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2495-რს, 18.07.2014,

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2406480?publication=0>.

²⁸ ასოცირების შეთანხმების 418-ე მუხლის თანახმად, დინამიური აპროქსიმაციის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველო უნდა დაუახლოვდეს ევროპული კავშირის იმ კანონმდებლობას, რომელიც მოქმედი და ვალიდურია. ამდენად, თუ ძალა დაკარგა ევროპული კავშირის იმ მეორეულმა კანონმდებლობამ, რომელიც ასოცირების შეთანხმების დანართებშია გაწერილი, საჭირო ხდება ასოცირების შეთანხმების დანართებში ცვლილების შეტანა და ევროპული კავშირის ახალი კანონების ასახვა.

ხმება, თავადვე ადგენს მასში ცვლილებების (განსაკუთრებით დანართებში²⁹ ცვლილების) შეტანის მოქნილ და მობილურ ნესრიგს, კერძოდ, ასოცირების შეთანხმების საფუძველზე ჩამოყალიბებულ დიალოგის ფორმატებს შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება ასოცირების შეთანხმების დანართების განახლების/შეცვლის შესახებ.³⁰ ასეთია ასოცირების საბჭო, ასოცირების კომიტეტი, ასოცირების ქვეკომიტეტი (ევროკავშირისა და საქართველოს წარმომადგენლებისგან ფორმირებული).³¹

ასოცირების შეთანხმებაში უკვე განხორციელდა ცვლილებები, რომელსაც არ გაუვლია ორგანული კანონით დადგენილი ნესრიგი, არამედ, ეს ცვლილებები განხორციელდა ასოცირების კომიტეტისა და ასოცირების ქვეკომიტეტების გადაწყვეტილებით, კერძოდ:

- ასოცირების შესახებ შეთანხმების XVI დანართის განახლების შესახებ ევროკავშირი-საქართველოს ვაჭრობის საკითხებზე ასოცირების კომიტეტის 2019 წლის 18 ოქტომბრის N2/2019 გადაწყვეტილება;³²

- ერთი მხრივ საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ ნევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების XI-B დანართში ცვლილებების შეტანის შესახებ სანიტარიული და ფიტოსანიტარიული ქვეკომიტეტის 2017 წლის 7 მარტის N1/2017 გადაწყვეტილება;³³

- ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ ნევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების XVII-C დანართსა და XVII-D დანართის B ნაწილში ცვლილებების შეტანის შესახებ გეოგრაფიული აღნიშვნების ქვეკო-

მიტეტის 2016 წლის 10 ნოემბრის გადაწყვეტილება N1/2016;³⁴

- და სხვა.

III. დასკვნა

ევროპული ინტეგრაცია, ამიერიდან - ევროპული ასოცირება, ქართველი ხალხის მხრიდან გაცხადებული საგარეო და საშინაო პოლიტიკის პრიორიტეტია. ამ პოლიტიკის აღსრულების ინსტრუმენტი ასოცირების შეთანხმება და სამართლებრივი დაახლოება (აპროქსიმაცია).

ასოცირების შეთანხმების შესწავლამ, როგორც საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა, და მისი სტატუსის შემოწმებამ სხვა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით, წარმოაჩინა, რომ არ არის უზრუნველყოფილი ასოცირების შეთანხმების სამართლებრივი პოზიციის დაცვა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. ორგანული კანონის დანაწესები სრულად ვერ იაზრებს საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის არსს და ასოცირების შეთანხმების დანიშნულებას.

მიზანშეწონილია ორგანული კანონი ადაპტირებადი გახდეს ასოცირების შეთანხმების სპეციფიკურ ბუნებასთან და საგამონაკლისო ნორმებით დადგინდეს:

- ასოცირების შეთანხმებასთან მიმართებით არ იქნება გამოყენებული ჩანაწერი იმის თაობაზე, რომ ერთი იერარქიის ნორმატიულ აქტებს შორის კოლიზიისას, მოქმედებს უფრო გვიან მიღებული. ასეთი მიდგომით უზრუნველყოფილი იქნება ასოცირების შეთანხმების განსაკუთრებული სტატუსი ეროვნულ სამართალში და მისი უპირატესობა სხვა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით.

- სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებისას შემოწმდეს შესაბამისობა ასოცირების შეთანხმებასთან (მაგალითად: ვაჭრობის, სურსათის უვნებლობის, პროდუქ-

²⁹ ასოცირების შეთანხმების 426-ე მუხლის თანახმად: შეთანხმების დანართები და ოქმები წარმოადგენს მის განუყოფელ ნაწილს.

³⁰ ასოცირების შეთანხმების 47(1), 55, 418, 406(3) მუხლები და სხვა.

³¹ ასოცირების შეთანხმების 404-409 მუხლები.

³² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4725553?publication=0>

³³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3650833?publication=0>

³⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3587710?publication=0>

ტის უსაფრთხოების, კონკურენციის, სახელ-
მწიფო შესყიდვების, შრომითი უფლებების,
გარემოსდაცვითი უფლებების სფეროში

და სხვა), რათა არ განვითარდეს ასოცირე-
ბის შეთანხმების სტანდარტებისგან გადახ-
ვევის პრაქტიკა.