ევროპული კონვენცია, როგორც საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილი

სახელმწიფოთა პრაქტიკაში მიღებულია ხელშეკრულებათა ნორმების გამიჯვნა ორ ისეთ კატეგორიად, როგორიცაა „თვითშემსრულებელი“ და „არათვითშემსრულებელი“ ნორმები.18„თვითშემსრულებელია“ ნორმა, რომელიც ჩამოყალიბებულია საკმარისად ზუსტად და სრულყოფილად, რაც ეროვნულ სასამართლოს (და ადმინისტრაციულ ორგანოს) აძლევს მისი გამოყენების შესაძლებლობას; „არათვითშემსრულებელია“ ნორმა, რომელიც ჩამოყალიბებულია ზოგადად და არასრულყოფილად და სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეკრულების ასეთი დებულების დამაკონკრეტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღების გარეშე სასამართლო (და ადმინისტრაციული ორგანო) ვერ გამოიყენებს მას, როგორც საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივ საფუძველს. აქვე აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება, როგორც წესი, არ არის მხოლოდ „თვითშემსრულებელი“ ან „არათვითშემსრულებელი“. ერთსა და იმავე ხელშეკრულებაში შეიძლება იყოს როგორც „თვითშემსრულებელი“, ისე „არათვითშემსრულებელი“ ნორმები. მაგალითად, „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების“ საერთაშორისო პაქტის (1966 წელი) ნორმების უმრავლესობა მიჩნეულია „არათვითშემსრულებლად“ მათი ზოგადი და პროგრამული ხასიათის გამო.19 ამავდროულად, სახელმწიფოების დიდი ნაწილი აღიარებს, რომ ამ პაქტით გათვალისწინებული ნორმა დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ „თვითშემსრულებლური“ ხასიათისაა.20

სხვა სახელმწიფოთა მსგავსად საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს იმ წინაპირობებს, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმამ იმისათვის, რომ ის გამოიყენონ ეროვნულ დონეზე. „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „ოფიციალურად გამოქვეყნებული საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების დებულებები, რომლებიც ადგენს კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და არ საჭიროებს დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას, საქართველოში მოქმედებს უშუალოდ.“

კანონის ხსენებული დებულება პირდაპირ ადგენს, რომ იმისათვის, რათა საერთაშორისო ხელშეკრულების დებულებები უშუალოდ იქნეს გამოყენებული, ისინი უნდა ადგენდეს კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და არ საჭიროებდეს დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას.

სხვა სახელმწიფოთა შესაბამისი ნორმატიული აქტების მსგავსად, საქართველოს კანონითაც გამიჯნულია საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმები „თვითშემსრულებლად“ და „არათვითშემსრულებლად“. ამ დებულების თანახმად, იმისათვის, რათა საერთაშორისო ხელშეკრულებამ წარმოშვას ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის უფლებები და მოვალეობები, ისინი უნდა ადგენდნენ „კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და არ საჭიროებდნენ დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას“.

თუ, კანონის მიხედვით, დებულებები, რომლებიც ადგენენ კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და არ საჭიროებენ დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას, საქართველოში მოქმედებენ უშუალოდ („თვითშემსრულებელი“ ნორმები), მაშინ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა დებულებები, რომლებიც არ ადგენენ კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და საჭიროებენ დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას, საქართველოში არ მოქმედებენ უშუალოდ. ეს უკანასკნელია საერთაშორისო ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმები. საერთაშორისო ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმები შეიძლება გამოიყენოს სასამართლომ მხოლოდ იმ შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიულაქტთან ერთად, რომელიც დააზუსტებს საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმას, რაც შესაძლებელს გახდის მის გამოყენებას ეროვნულ დონეზე.

მაგალითისათვის შეიძლება საქართველოს პრაქტიკის მოშველიება. საქართველო 1993 წელს გახდა გენოციდის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ 1948 წლის კონვენციის მონაწილე. კონვენცია ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში იმ პირთა მიცემას, რომლებმაც ჩაიდინეს გენოციდი. არის თუ არა გენოციდის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ კონვენციის დებულებები „თვითშემსრულებელი“ და შეუძლია თუ არა ეროვნულ სასამართლოს, გაასამართლოს ის პირი, რომელმაც ჩაიდინა გენოციდი? ამ კითხვას უარყოფითი პასუხი უნდა გაეცეს, რადგან კონვენციით გათვალისწინებული ნორმები ზოგადი და არასრულყოფილი ხასიათისაა. შეუძლებელია ამ ნორმის გამოყენება ეროვნული სასამართლოს მიერ, თუ კონვენციის დებულება არ დაკონკრეტდა შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის ნორმით, რომელიც გაითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივ სასჯელს გენოციდის ჩადენისათვის.

რაც შეეხება საკითხს, ხელისუფლების რომელი განშტოება განსაზღვრავს ხელშეკრულების ნორმების „თვითშემსრულებლურ“ და „არათვითშემსრულებლურ“ ხასიათს, აღსანიშნავია, რომ, თუმცა საკანონმდებლო და აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ შეიძლება შეასრულოს გარკვეული როლი საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმათა ხასიათის განსაზღვრაში,21 მაგრამ მთავარი როლი იმის დადგენისას, „თვითშემსრულებელია“ თუ „არათვითშემსრულებელი“ საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმა, მაინცეროვნულსასამართლოებს ეკუთვნით.

იმის გამო, რომ მოსამართლეები თავად განსაზღვრავენ, თვითშემსრულებელია“ თუ არა საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმა, მათ შეფასებას ძალზე დიდი მნიშვნელობა აქვს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა, მათ შორის ადამიანის უფლებათა ხელშეკრულებების, გამოყენების სწორი პრაქტიკის დამკვიდრებისათვის.22 მოსამართლეთა მიერ „კონკრეტულობის“ მოთხოვნის დაკმაყოფილებისათვის უკიდურესად მაღალი სტანდარტის დაწესება შეამცირებს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა გამოყენების რაოდენობას და მნიშვნელოვნად შეზღუდავს საერთაშორისო ხელშეკრულების საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილად აღიარების სამართლებრივ ეფექტს.

ის გარემოება, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება „არათვითშემსრულებლური“ ხასიათისაა, არ ნიშნავს, რომ ხელშეკრულება არ არის საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილი.23 ასეთი ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილია, მაგრამ მისი გამოყენება სასამართლოებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ, როგორც სასამართლო ან ადმინისტრაციული საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივი საფუძვლისა, შეუძლებელია.24

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა განვასხვავოთ ორი ისეთი სამართლებრივი კატეგორია, როგორიცაა, საერთაშორისო ხელშეკრულების სახელმწიფოს კანონმდებლობის ნაწილად აღიარება და ხელშეკრულების ნორმების უნარი, დაადგინონ ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის ისეთი უფლებები და თავისუფლებები, რომლებიც შეიძლება გამოიყენონ სასამართლოებმა და ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, როგორც საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივი საფუძველი.25 თუმცა ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელმა“ ნორმებმა მაინც შეიძლება შეასრულოს ერთგვარი როლი სასამართლო და ადმინისტრაციული დავების მოგვარებაში, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის ბუნდოვანი ნორმის განმარტების საშუალებამ.26

საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმის „არათვითშემსრულებლური“ ხასიათი არ ნიშნავს, რომ ის სავალდებულო არ არის სახელმწიფოსათვის. ხელშეკრულების ნორმის „არათვითშემსრულებლური“ ხასიათი არ ათავისუფლებს სახელმწიფოს ამ ხელშეკრულების, კერძოდ კი მისი „არათვითშემსრულებელი“ ნორმის, შესრულების ვალდებულებისაგან. სახელმწიფოს მაინც ეკისრება ხელშეკრულების ამ ნორმის შესრულების ვალდებულება. უბრალოდ, ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმა ვერ იქნება გამოყენებული ეროვნული ორგანოების, მათ შორის სასამართლოს, მიერ, როგორც საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივი საფუძველი, სანამ სახელმწიფო არ მიიღებს ნორმატიულ აქტს, რომელიც დააზუსტებს ხელშეკრულების შესაბამის ნორმას.27 მხოლოდ ასეთი დამაზუსტებელი ნორმატიული აქტის მიღების შემდეგ გახდება შესაძლებელი, სასამართლომ გამოიყენოს ხელშეკრულების ეს ნორმა მის დამაზუსტებელ ნორმატიულ აქტთან ერთად.

ნიშანდობლივია, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება არ არის სახელმწიფოში მოქმედი ერთადერთი აქტი, რომელიც შეიძლება აწესებდეს ზოგად ნორმებს. საერთაშორისო ხელშეკრულების გარდა, ქვეყანაში მოქმედი სხვა ნორმატიული აქტიც (აქტებიც) შეიძლება ვერ გამოიყენონ სასამართლოებმა და ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა მათი ზოგადი ხასიათის გამო, რადგან ისინი შეიძლება საჭიროებდნენ დამაკონკრეტებელი ნორმატიული აქტის მიღებას. ქვეყნის კონსტიტუციის ზოგიერთი ნორმა შეიძლება იმდენად ზოგადად იყოს ფორმულირებული, რომ შეუძლებელი გახდეს მის საფუძველზე სასამართლო ან ადმინისტრაციული საქმის გადაწყვეტა.28 თუმცა როგორც ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ისე სახელმწიფოს კონსტიტუცია შეიძლება საკმაოდ ზოგადად აწესრიგებდეს ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, ეროვნული სასამართლოები, ალბათ, არასოდეს ეყრდნობიან იმ არგუმენტს, რომ კონსტიტუციით გათვალისწინებული ნორმა ძალზე ზოგადია, რის გამოც მას ვერ გამოიყენებენ სასამართლო საქმის გადასაწყვეტად.

თუ სასამართლო დაადგენს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმა „არათვითშემსრულებელია“, იგი ვერ გამოიყენებს მას სასამართლოს საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივ საფუძვლად. ამის მიზეზია ის, რომ სახელმწიფოს კომპეტენტურმა ორგანოებმა არ გაატარეს ხელშეკრულების საიმპლემენტაციო ღონისძიებები (საკანონმდებლო და/ან ადმინისტრაციული). თუ სასამართლო ვერ იყენებს საერთაშორისო ხელშეკრულების ამ ნორმას, მისმა გადაწყვეტილებამ შეიძლება დაარღვიოს ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებები.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს მექანიზმს, რომლის მეშვეობით ზუსტდება საერთაშორისო ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმები. „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი და პარლამენტი საერთაშორისო ხელშეკრულების სავალდებულოდ აღიარების საკითხის გადაწყვეტამდე თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში იღებენ გადაწყვეტილებას საქართველოს შესაბამის ნორმატიულ აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ (მე-19 მუხლი). ამ დებულების მიზანია, საქართველოს კანონმდებლობაში შევიდეს შესაბამისი ცვლილება -დამატებები, რათა საერთაშორისო ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმები დაზუსტდეს, რომ სასამარ თლომ შეძლოს საერთაშორისო ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმის გამოყენება მის დასაზუსტებლად მიღებულ შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიულ აქტთან ერთად.

მიუხედავად ასეთი მექანიზმისა, სასამართლომ თავის პრაქტიკაში შეიძლება აღმოაჩინოს საერთაშორისო ხელშეკრულების „არათვითშემსრულებელი“ ნორმა. ამიტომ მიზანშეწონილია, დამკვიდრდეს პრაქტიკა, რომლის თანახმად, თუ სასამართლომ აღმოაჩინა, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმა „არათვითშემსრულებელია“, ის (ან მისი წინადადებით საქართველოს უზენაესი სასამართლო) გამოვიდეს ინიციატივით, რათა კომპეტენტურმა ორგანოებმა გაატარონ ისეთი საიმპლემენტაციო ღონისძიებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა „არათვითშემსრულებელი“ ნორმების დაზუსტებას და მომავალში მის გამოყენებას ანალოგიური საქმის გადასაწყვეტად.

„საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი ასევე ადგენს მეორე წინაპირობას საერთაშორისო ხელშეკრულების ეროვნულ დონეზე გამოყენებისათვის. კანონის ამ მოთხოვნის თანახმად, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება, გარდა იმისა, რომ უნდა ადგენდეს კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და არ საჭიროებდეს დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას, უნდა იყოს ოფიციალურად გამოქვეყნებული.

რაც შეეხება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, მისი მონაწილე სახელმწიფოების სასამართლო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ თითქმის ყველა სახელმწიფო აღიარებს კონვენციის ნორმების „თვითშემსრულებლურ“ ხასიათს და სასამართლოები იყენებენ მათ, როგორც სასამართლო საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივ საფუძველს.29 კონვენციის ნორმების უმრავლესობა ადგენს საკმარისად კონკრეტულ დებულებებს, რათა წარმოშვან უფლებები და თავისუფლებები ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის.30 ევროპული კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების სასამართლოები ხშირად იყენებენ კონვენციის დამატებით ოქმებს, რომლებიც შეიცავენ მატერიალურ უფლებებს.31ევროპული კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების სასამართლო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ, თუ ზოგადად საერთაშორისო ხელშეკრულებები, მათ შორის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ყოველთვის ვერ გამოიყენება მათი ნორმების „არათვითშემსრულებლური“ ხასიათის გამო, ევროპული კონვენცია რეგულარულად გამოიყენება ეროვნული სასამართლოების მიერ, როგორც სასამართლო საქმის გადაწყვეტის სამართლებრივი საფუძველ