

სამართალი

LAW



ПРАВО

ISSN 0868-4537

№ 1-2
2006

მეცნიერება
პუბლიცისტიკა
პრაქტიკა

SCIENCE
PUBLICISM
PRACTICE

НАУКА
ПУБЛИЦИСТИКА
ПРАКТИКА

საქართველო, თბილისი
GEORGIA, TBILISI
ГРУЗИЯ, ТБИЛИСИ

საერთაშორისო სამართალი

დავით გეფერიძე

რამდენიმე თეზისი საერთაშორისო საჰაერო ბადაყვანა-გადაზიდვების რეგულირების ფართო ბაზების შესახებ

დღეს, საყოველთაო გლობალიზაციის პირობებში, საჰაერო გადაყვანა-გადაზიდვების საერთაშორისო სამართლებრივი ასპექტების შესახებ საკითხს ენიჭება განსაკუთრებული მნიშვნელობა. პრობლემები, რომლებიც მასთან არის დაკავშირებული, რთული ხასიათისაა. მართალია, თეორია და პრაქტიკა ყოველთვის არ არის თანმიმდევრული, მაგრამ მთავარი ტენდენცია მდგომარეობს იმაში, რომ აუცილებელია საერთაშორისო ვალდებულებების დაცვა და სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობათა აღიარება მსოფლიო თანამეგობრობის განვითარების ყველა ეტაპზე, რაც სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საერთაშორისო სამართლის პრიმატის აღიარებას ნიშნავს.

ვინაიდან, საერთაშორისო საჰაერო გადაყვანა-გადაზიდვა, სტრატეგიული თვალსაზრისით, მისი პოტენციური შესაძლებლობიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს პრიორიტეტული მიმართულებაა, მისი პერსპექტიული განვითარების მიზნებისათვის საერთო პრობლემების გადასაწყვეტად გამოიყენება გლობალური და რეგიონალური მიმართულებები.

მროვნული, ორმხრივი, მრავალმხრივი რეგულირება

საჰაერო ტრანსპორტის დარგში ეროვნული რეგულირება არის ეროვნული და უცხოელი პირებისა და ორგანიზაციების საქმიანობის რეგულირება, სახელმწიფოს თავის ტერიტორიაზე და მის თავზე არსებულ საჰაერო სივრცეზე საკუთარი სუვერენიტეტის განხორციელებისას. ამრიგად, ეროვნული რეგულირება ვრცელდება როგორც შიდა, ისე საერთაშორისო ავიაგადაყვანა-

ნა-გადაზიდვებზე. ეროვნული რეგულირებისას უნდა გავითვალისწინოთ სახელმწიფოს საერთაშორისო ვალდებულებანი მისი ორმხრივი და მრავალმხრივი შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების შესაბამისად, აგრეთვე სხვა სახელმწიფოთა მოქმედებები და ინტერესები.

საერთაშორისო საჰაერო ტრანსპორტის დარგში ეროვნული რეგულირების კონკრეტული მიზნები იცვლება სახელმწიფოს პირობების მიხედვით და მასზე გავლენას ახდენს ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკა, ტერიტორიის ზომა, ადგილმდებარეობა, ეროვნული განვითარების ხარისხი, საშინაო და საგარეო პოლიტიკა და ა.შ.¹

ეროვნული რეგულირების პროცესი, საჰაერო ტრანსპორტის ეროვნული რეგულირების პროცესი შეიცავს ძირითად კომპონენტს – საკანონმდებლო კომპონენტს (ე.ი. კანონების შექმნა, პოლიტიკის, წესებისა და დებულებების შემუშავება).

ეროვნული რეგულირების საკანონმდებლო პროცესს აქვს ძირითადი კომპონენტი: პოლიტიკის და კანონების შემუშავება და აგრეთვე წესებისა და დებულებების შექმნა. აღნიშნული პროცესის თითოეული კომპონენტი, ალბათ, განსხვავებული იქნება სხვა ელემენტებისაგან და შეიცვლება სახელმწიფოს პირობების და მიხედვით მისი კონკრეტული საკანონმდებლო სისტემის, მთავრობის სტრუქტურისა და მიღებული პრაქტიკის შესაბამისად. მაგრამ კანონმდებლობის დამუშავებასთან დაკავშირებული ელემენტი საკმაოდ იშ-

¹ იხ. ჯ. კახიანი, სამოქალაქო ავიაციის სახელმწიფო და სამეურნეო რეგულირება საქართველოში, თბ., 1999.

ვითად გამოიყენება და ჩვეულებრივ — კანონებისა და ძირითადი პოლიტიკის დასადაგენად. უკვე მიღებული ასეთი კანონები იცვლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა სერიოზული შედეგების მქონე საკითხებს ეხება.

ამის საწინააღმდეგოდ წესებისა და დებულებების შედგენის პროცესი ჩვეულებრივ უფრო ხშირად გამოიყენება, უფრო სწრაფწარმავალია და იწყება და მთავრდება საპარტიო გადაყვანა-გადაზიდვების უფლებამოსილი ორგანოების მიერ საზოგადოებრიობის მონაწილეობით, ან მის გარეშე. წესები და დებულებები ჩვეულებრივ კანონებზე უფრო დაწვრილებითი და მოხერხებულია და ითვალისწინებენ გამონაკლისებს.

საერთაშორისო საპარტიო ტრანსპორტის ეროვნული რეგულირების სტრუქტურაში შედის:

საორგანიზაციო (ორგანიზაციული) კომპონენტი შედგება სამთავრობო დაწესებულებებისაგან (ან დაწესებულებებისაგან), რომელიც ფუნქციონირებს როგორც საპარტიო ტრანსპორტის სახელმწიფო უფლებამოსილი ორგანო, და აგრეთვე სხვა ზოგიერთი არასაპარტიო სამთავრობო ორგანოებისაგან, რომელთა მოქმედებები ეხება საერთაშორისო საპარტიო ტრანსპორტის საქმიანობას; 2. საკანონმდებლო კომპონენტი, რომელიც შეიცავს აგრეთვე შესაბამის ეროვნულ კანონებს, წესებსა და დებულებებს, სასამართლო და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს, მოწმობებს და/ან ნებართვებსა და გამოცხადებულ პოლიტიკას, აგრეთვე, შესაბამის საერთაშორისო შეთანხმებებს, რომელთა მხარესაც მოცემული სახელმწიფო წარმოადგენს.

ეროვნული რეგულირების სტრუქტურის საორგანიზაციო კომპონენტის ძირითადი ელემენტია საპარტიო ტრანსპორტის სახელმწიფო უფლებამოსილი ორგანო. ეროვნული საავიაციო უფლებამოსილი ორგანოები (რომლებსაც ასევე ეწოდებათ საავიაციო უფლებამოსილი ორგანოები ანდა სამოქალაქო ავიაციის უფლებამოსილი ორგანოები) სამთავრობო ორგანიზაცია ან ორგანიზაციები (სახელწოდებისა და მიხედვით), რომლებიც პასუხს აგებენ სამოქალაქო საპარტიო ტრანსპორტის ყველა ასპექტის, როგორც ტექნიკურის (ე.ი. აერონაოსობა და საავიაციო უსაფრთხოება), ისე ეკონომიკურის (ე.ი. საპარტიო ტრანსპორტის კომერციული ასპექტები) რეგულირებისათვის. ასეთი დაწესებულების ან დაწესებულებების მიერ შესასრულებელი ფუნქციები საერთაშორისო საპარტიო ტრანსპორტის ეკონომიკური რეგულირების მიმართ შეიცავს:

ა) საპარტიო ტრანსპორტის მიმართ ეკონომიკური პოლიტიკისა და სტრატეგიის დამუშავებას;

ბ) ძირითადი საავიაციო კანონის ცხოვრებაში გატარებისა და ეროვნული პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების წახალისების და ა.შ. სპეციალური წესებისა და დებულებების დამუშავებას.

საერთაშორისო საპარტიო გადაყვანა-გადაზიდვების ეროვნული რეგულირების სტრუქტურის საკანონმდებლო კომპონენტი ყველა სახელმწიფოში შეიცავს:

ძირითად საავიაციო კანონებს, რომლებიც, ჩვეულებრივ, მართავენ რეგულირების სხვა ისეთ ფუნქციებს, როგორცაა წესების შემუშავება, მოწმობების გაცემა, კანონების დაცვა და ა.შ., და აგრეთვე უზრუნველყოფს საორგანიზაციო სტრუქტურისა და გამოყენებული პროცესების იურიდიულ საფუძველს;

შესაბამის ეროვნულ კანონებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ რეგულირების დარგში კონკრეტულ მოქმედებაზე (მაგალითად, კანონი, რომელიც მოითხოვს ყოველი მოწმობის ან ლიცენზიის გაცემისას გარკვეული პროცესის დაცვას);

საერთაშორისო ორმხრივ და მრავალმხრივ შეთანხმებებს, რომელთა მხარესაც მოცემული სახელმწიფო წარმოადგენს იმ ნაწილში, რომელიც ეხება იმას, რომ საერთაშორისო უფლებები და/ან მათში მოცემული ვალდებულებები გათვალისწინებულ უნდა იყოს საერთაშორისო საპარტიო გადაყვანა-გადაზიდვების ეროვნული რეგულირების ძირითად პროცესებში.

ორმხრივი რეგულირება არის რეგულირება, რომელსაც ერთობლივად ახორციელებს ორი მხარე, უმეტეს შემთხვევაში ჩვეულებრივ ორი სახელმწიფო, თუმცა ერთი ან ორივე მხარე შეიძლება ასევე იყოს სახელმწიფოების ჯგუფი, ხესახელმწიფო (მაგალითად, სახელმწიფოთა გაერთიანება, რომლებიც გამოდიან როგორც ერთიანი ორგანო წევრი სახელმწიფოების მიერ მისთვის მიწვებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში), რეგიონალური სამთავრობო ორგანო ან ორი ავიაკომპანია კი (მაგალითად, მოცულობის ან ფასების განსაზღვრისას).

საერთაშორისო საპარტიო ტრანსპორტის დარგში ორმხრივი რეგულირების მიზანია ჩვეულებრივ ამ ორი მხარის ტერიტორიებს შორის საპარტიო მიმოსვლის მიმართ განსაზღვრული სახის სამთავრობათაშორისო შეთანხმების ან მორიგების დადება, განხორციელება ან გაგრძელება.

მოცემული შესავლის შემდეგ საჭიროა მოკლედ გადმოიცეს საერთაშორისო საპარტიო მიმოსვლის ორმხრივი რეგულირების ისტორია.

ორმხრივი რეგულირების სამთავრობათაშორისო საქმიანობის მნიშვნელოვანი ნაწილი შეიცავს ოფიციალურ კონსულტაციებს, რომლებიც წარმოებს საერთაშორისო საპარტიო მიმოსვლის მიმართ საერთაშორისო ხელშეკრულების, შეთანხმების ან მორიგების ჩარჩოებში სადავო საკითხის დადების, ინტერპრეტაციის, შეცვლის ან გადაწყვეტის მიზნით.

ეროვნული და მრავალმხრივი რეგულირებისაგან განსხვავებით ორმხრივ რეგულირებას საერთაშორისო საპარტიო ტრანსპორტის დარგში არ აქვს ორგანიზაციული სტრუქტურა, მაგრამ აქვს რეგულირების ფართო იურიდიული სტრუქტურა, რომელიც შედგება რამდენიმე ათასი ორმხრივი შეთანხმებისა და მორიგებისაგან.

საერთაშორისო საპარტიო ტრანსპორტის დარგში

ორმხრივი რეგულირება მუდმივად აღმოცენებულ პრობლემათა პირობებში ვითარდებოდა.

უკანასკნელ წლებში სახელმწიფოები თავიანთი ურთიერთობებისათვის ახალ და სხვადასხვა გზას ირჩევდნენ, განსაკუთრებით სახელმწიფოების ეკონომიკური გაერთიანებისა თუ სხვა კავშირების შექმნის პროცესში. როგორც თავად განსაზღვრება მიუთითებს, ორმხრივი რეგულირებას ამჟამად შეუძლია და მომავალშიც კიდევ უფრო შეძლებს სახელმწიფოები ჩაბას მარტივი ორმხრივი ურთიერთობებისაგან განსხვავებულ სხვადასხვა ურთიერთობაში.

ამჟამად მოქმედი ორმხრივი შეთანხმებები, რომლებიც უმეტესად დოკუმენტების დიდი ნაწილია საერთაშორისო საჰაერო ტრანსპორტის დარგში, ძირითადად, 1944 წელს ჩიკაგოში ჩატარებული საერთაშორისო სამოქალაქო ავიაციის კონვენციიდან მოდის. სახელმწიფოების მიერ საერთაშორისო საჰაერო ტრანსპორტის რეგულირების შესახებ ორმხრივი შეთანხმებათა ასეთი ექსტენსიური გამოყენება საერთაშორისო სამოქალაქო ავიაციის კონვენციაში ტერიტორიული საჰაერო სივრცის თავზე ეროვნული სუვერენიტეტის პრინციპების შესახებ შეთანხმების (მუხლი 1), ხელშეკრულების მონაწილე სახელმწიფოების ტერიტორიის თავზე ან ტერიტორიაზე რეგულარული საერთაშორისო საჰაერო მიმოსვლის სპეციალური ნებართვის ან სხვა სანქციის არსებობის შესახებ თანხმობის (მუხლი 6) და საერთაშორისო საჰაერო ტრანსპორტის კომერციული ასპექტების მიმართ რეგულირების მრავალმხრივი რეჟიმის დადგენაზე მიმართულ ძალისხმევაში წარუმატებლობის შესახებ შეთანხმებების შედეგია. ამრიგად, ორმხრივი მოლაპარაკებები და მათ საფუძველზე მიღებული შეთანხმებები სახელმწიფოებისათვის იყო საჰაერო მიმოსვლის კომერციული უფლებების გაცვლისა და მოცულობის, ტარიფებისა და რეგულირების საშუალებების თაობაზე თანხმობის მიხედვით უკეთესი მეთოდი.

ორმხრივი რეგულირების პროცესი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ეროვნული თუ მრავალმხრივი რეგულირების პროცესისაგან. ის ჩვეულებრივ იწყება იმ პირობებში, როდესაც ერთი სახელმწიფო (ან სახელმწიფოთა ორგანიზაცია) მეორე სახელმწიფოს (ან სახელმწიფოთა ორგანიზაციას) სთავაზობს საჰაერო მიმოსვლის შესახებ შეთანხმებების ან მორიგების მიმართ ერთობლივ ძიებას და შესაბამისი მხარეები მიმართავენ საჭირო მომზადებას. ეს პროცესი გრძელდება მათ წარმომადგენლებს შორის ფაქტობრივი თათბირებისა და მოლაპარაკებების შედეგად. მოცემული პროცესი არ წყდება ვალდებულების შემცველი დოკუმენტის ოფიციალური ხელმოწერით; აღნიშნული ოფიციალური დასკვნა პირველი ნაბიჯია მიღწეული მორიგებების ცხოვრებაში გატარების გზაზე. ამ საქმიანობის

განხორციელებისას, სახელმწიფოები ხშირად უბრუნდებიან მომზადების, მოლაპარაკებებისა და შედეგების ციკლის ურთიერთგაგების ინტერპრეტაციის, შეცვლის ან გაფართოების, ანდა ზოგჯერ თავიანთი მორიგებების ანუღიერების მიზნით.

საერთაშორისო საჰაერო ტრანსპორტის დარგში საერთაშორისო რეგულირების სტრუქტურა შეიცავს მუდმივად მზარდ დიდი მოცულობის დოკუმენტებს, რომელთაგან თითოეული არის ორ სახელმწიფოს შორის ხელშეკრულება, შეთანხმება ანდა მორიგება და ამდენად, საერთაშორისო სამართლის ნაწილს შეადგენს. ეროვნული და მრავალმხრივი რეგულირების საპირისპიროდ, ორმხრივი რეგულირება არ შეიცავს რაიმე მუდმივ დაწესებულებას ან ორგანიზაციას.

საჰაერო ტრანსპორტის შესახებ ორმხრივი შეთანხმება ან საჰაერო მიმოსვლის შესახებ შეთანხმება ძირითადი დოკუმენტია, რომელსაც ყველაზე უფრო ხშირად იყენებენ სახელმწიფოები საერთაშორისო საჰაერო მიმოსვლის დარგში მათი ურთიერთობების ერთობლივი რეგულირებისათვის, და, რომელიც, როგორც ჩანს, უნდა შედგებოდეს ტექსტობრივი ნაწილის (პრეამბულის, მუხლების, ხელმოწერების), დანართის ან დანართების, შესაძლო დამატებებისა და ნებისმიერი მიღწეული შეთანხმებისაგან. ასეთ შეთანხმებას ისინი, ვინც მუდმივად მუშაობს საერთაშორისო საჰაერო ტრანსპორტის რეგულირების დარგში, ხშირად უბრალოდ "ორმხრივს" უწოდებენ.

მრავალმხრივი რეგულირება სამი ან მეტი სახელმწიფოს მიერ ერთობლივად საერთაშორისო ორგანიზაციის და/ან მრავალმხრივი ხელშეკრულების თუ შეთანხმების ანდა ცალკეული / კონკრეტული სახის საქმიანობის ფარგლებში განხორციელებული რეგულირებაა და შეიძლება ფართოდ განიმარტოს შესაბამის პროცესებსა და სტრუქტურებში, როგორც სამთავრობათაშორისო, ისე არასამთავრობო მრავალფეროვანი ორგანიზაციების ხელშეკრულებების ან სხვა შეთანხმებების, რეზოლუციების, გადაწყვეტილებების, დირექტივების თუ რეგულირების წესების და, აგრეთვე, დაკვირვებების, დასკვნების, ინსტრუქციული მასალისა და მსჯელობათა სახით წარმოდგენილი შედეგების ანდა დასკვნების შესატანად.

მრავალმხრივი რეგულირების ყველაზე უფრო ხშირი ფორმა სამთავრობათაშორისო ან არასამთავრობო შეთანხმებების დადების ან ცვლილების, რეკომენდაციებისა თუ რეზოლუციების მიღების საკითხების განხილვის მიზნით ჩატარებულ წარმომადგენლობით თათბირებზე კავშირებისა და ურთიერთგაცვლის პროცესი. მრავალმხრივი პროცესი ასევე შეიცავს საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის სპეციალურ ანდა პერიოდულად განმეორებად გაცვლა-გამოცვლას, აგრეთვე ხელშეკრულებების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საქმიანობას.