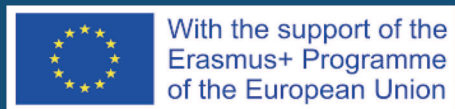


ევროკავშირის კანონთა სახე – რეგულირების პრაქტიკა საქართველოში

BRIGHT OF THE EU LAW – REGULATION PRACTICES FOR GEORGIA

სტატიათა კრებული



**ევროკავშირის კანონთა სახე –
რეგულირების პრაქტიკა საქართველოში**

**BRIGHT OF THE EU LAW – REGULATION PRACTICES
FOR GEORGIA**

(სტატიათა კრებული)

ეკატერინე ქარდავა
გურანდა ჭელიძე
ლევან მოსახლიშვილი
სოლომონ მენაბდიშვილი
თამარ ქალდანი

თბილისი, 2022

სტატიათა კრებული მომზადებულია კავკასიის უნივერსიტეტის კავკასიის სამართლის სკოლის პროფესორ-მასწავლებელთა მიერ ჟან მონეს პროექტის ფარგლებში „ევროკავშირის სამართლებრივი სახე“ (LFEU).

The collection of articles has been prepared by professors and teachers of the Caucasus Law School of the Caucasus University, within the framework of the Jean Monnet Project “Legal Face of the EU” (LFEU).

სამეცნიერო რედაქტორები:

სოფიო შენგელია, ეკატერინე ქარდავა, გურანდა ჭელიძე

Scientific editors:

Sophio Shengelia, Ekaterine Kardava, Guranda Chelidze

ჟან მონეს პროექტის კოორდინატორი – სოფიო შენგელია.

Coordinator of the Jean Monnet Project – Sophio Shengelia

დაკაბადონება და ყდის დიზაინი – გიორგი ბაგრატიონი

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© კავკასიის უნივერსიტეტი

© სტატიათა ავტორები

კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა

ISBN: 978-9941-9702-8-3

ავტორები და სარჩევი

ეკატერინე ქარდავა

სამართლის დოქტორი,
კავკასიის უნივერსიტეტის აფილირებული პროფესორი
„შრომის რეგულირების სტანდარტი
ასოციირების შეთანხმებაში“ (გვ. 5-38).

თამარ ქალდანი

კავკასიის უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი
„პერსონალური მონაცემების დაცვის მიმართულებით
ასოციირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები
და მათი შესრულების დინამიკა“ (გვ. 39-73)

სოლომონ მენაბდიშვილი

სამართლის დოქტორი,
კავკასიის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი
„საქართველოს კონკურენციის სამართლის
ევროპეიზაციის ძირითადი ასპექტები
კარტელებისა და სახელმწიფო დახმარების
რეგულირების საკითხებთან მიმართებაში“ (გვ. 74-102)

ლევან მოსახლიშვილი

სამართლის დოქტორი,
კავკასიის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი
„ჩარჩო შეთანხმება ევროპულ და ქართულ საჯარო
შესყიდვების სამართალში“ (გვ. 103-136)

გურანდა ქელიძე

ისტორიის დოქტორი,
კავკასიის უნივერსიტეტის აფილირებული პროფესორი
„ევროკავშირი-საქართველოს უახლესი ურთიერთობების
შტრიხები და სამომავლო ევროპეიზაციის
პერსპექტივები“ (გვ. 137-164)

შრომის რეგულირების სტანდარტი ასოცირების შეთანხმებაში

აბსტრაქტი

1996 წლიდან დღემდე საქართველო იმყოფება ევროპული ინტეგრაციის პროცესში, რაც ნიშნავს სამართლებრივი აპროქსიმაციის განხორციელების ვალდებულებას. 2014 წლამდე PCA-ის, ხოლო 2014 წლიდან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში, საქართველოს ჰქონდა/აქვს ვალდებულებები ეროვნულ შრომის სამართალსა და პრაქტიკაში ILO-სა და ევროკავშირის შრომის დირექტივების სტანდარტების ასახვისა.

ევროპული ინტეგრაციის თაობაზე საქართველოში საჯაროდ გაცხადებული ურყევი ნება სამართალში ყოველთვის არ მართლდებოდა. ამის დასტური იყო 2006 წელს მიღებული საქართველოს შრომის კოდექსი, რომელიც შორს იდგა ევროპული სტანდარტებისგან. მოგვიანებით იწყება ახალი ეპოქა: 2012 წლიდან დღემდე საქართველომ განახორციელა 21 ცვლილება საქართველოს შრომის კოდექსში. ყველა ეს ცვლილება ინიცირებული იყო საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების სურვილით.

სტატიაში დახასიათებულია ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნები შრომის პოლიტიკის ნაწილში; შრომითი ურთიერთობების ევროპეიზაციის პროცესი, ერთი მხრივ, სამართლებრივი აპროქსიმაციის ცნებისა და არსის ფარგლებში (ფორმები, სტადიები, მეთოდი), მეორე მხრივ, ევროპული პრაქტიკისმაგვარი შედეგების კონტექსტში. სტატიის მიზანია იკვლიოს და შეამოწმოს 2014 წლიდან დღემდე განხორციელებული ცვლილებები რეალურად ეხმიანება თუ არა ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნებსა და ევროკავშირის სამართლებრივ პრაქტიკას.

ასოცირების შეთანხმებაში შრომის სამართალი კრავს სამ

უმნიშვნელოვანეს მიმართულებას – პოლიტიკურ, სავაჭრო-ეკონომიკურ და სოციალურ მიზნებს, რომლის გათვალისწინება არსებითად მნიშვნელოვანია შრომის სამართლის პრო-ევროპულად მონესრიგების პროცესში. ევროკავშირის შრომის დირექტივებთან დაახლოება მოითხოვს კომპლექსურ მიდგომას – არამხოლოდ დირექტივების დებულებების გაცნობას, არამედ, ევროკავშირის ნევრი ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლას CJEU-ის გადაწყვეტილებების ჩათვლით, რათა დაახლოებას ჰქონდეს ევროპული ეფექტი. ქართული შრომის სამართლის მრავლობით ცვლილებებს კი, რეალურად და არსებითად, უნდა მოჰქონდეს ყველაზე მწვავე პრობლემების გადაწყვეტის შედეგი: ა) სამუშაო დროისა და პირადი/საოჯახო ცხოვრების ბალანსირება; ბ) კეთილდღეობის ზრდა (ხელფასი და ზეგანკვეთური ანაზღაურება); გ) კერძო სექტორში ქალთა შრომითი უფლებების გაძლიერება (დედის დეკრეტული შვებულების ადეკვატური ანაზღაურება).

ძირითადი ტერმინები: ასოცირების შეთანხმება, DCFTA, ევროპული კავშირი, დირექტივა, საქართველოს შრომის კოდექსი, სამართლებრივი აპროქსიმაცია, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია/ILO.

Ekaterine Kardava

REGULATION STANDARDS OF LABOUR IN THE ASSOCIATION AGREEMENT

Abstract

Georgia has been in the process of European integration since 1996, which means an obligation to conduct the legal approximation. Within the framework of the PCA from 1996 and under the Association Agreement from 2014, Georgia had /has obligations to reflect standards of the ILO and EU labour directives in national labour law and practice.

The unwavering will, publicly stated in Georgia, regarding the European integration was not always justified in laws. This was confirmed by the Labor Code of Georgia adopted in 2006, which was far from European standards. A new era began later: since 2012 Georgia has made 21 amendments to the Georgian Labor Code. All these changes were initiated with the desire to move closer to international and EU standards.

The article describes the requirements of the Association Agreement for the regulation of labour relations. The article assesses the process of Europeanization of labour relations in Georgia within the concept and essence of legal approximation (forms, stages, methods) on the one hand, and the similarity of the obtained results/outcomes with the European practice. The purpose of this article is to study and examine whether the changes that have taken place since 2014 actually address the requirements of the Association Agreement and the legal practice of the European Union.

In the Association Agreement, labour law encompasses three important areas – political, trade-economic and social goals, the consideration of which is essential in the process of pro-European regulation of labour law; Approximation with EU labour directives requires a comprehensive approach – not only perception of provisions of directives but reviewing and studying EU states' practices including CJEU decisions, in order to have a real European effect; Multiple changes in Georgian labour law should result in the solution of the most vital and acute problems: a) balancing of work time and personal/family life; b) welfare increase (wages and overtime pay); c) strengthening women's labour rights in the private sector (adequate compensation for maternity leave).

Key words: Labour, EU, directive, Labour Code of Georgia, Association Agreement, DCFTA, ILO, Legal Approximation

სარჩევი

შესავალი	10
1. შრომის სამართალი ასოცირების შეთანხმებაში.....	12
1.1. DCFTA და შრომის სამართალი.....	12
1.2. სოციალური პოლიტიკა და შრომის სამართალი.....	13
1.3. სამართლებრივი აპროქსიმაციის არსი ასოცირების შეთანხმების თანახმად.....	14
1.3.1. სამართლებრივი აპროქსიმაციის ფორმები	15
1.3.2. სამართლებრივი აპროქსიმაციის სტადიები.....	15
1.3.3. სამართლებრივი აპროქსიმაციის მეთოდი	16
2. შრომითი ურთიერთობების რეგულირების სტანდარტები და მიზნები ევროკავშირის შრომის დირექტივებში	16
3. ევროპული კავშირის კანონთა შესრულების მიზნით პასუხისმგებლობის დადგენის პრინციპები	24
4. ქართული შრომის სამართლის ევროპეიზაციის ზოგიერთი ასპექტი.....	25
4.1. სამართლებრივი აპროქსიმაციის სტადიების კონტექსტი.....	28
4.2. სამართლებრივი აპროქსიმაციის მეთოდის კონტექსტი	29
4.3. ეტპობრივი და დინამიური აპროქსიმაციის კონტექსტი	31
დასკვნა.....	34
ბიბლიოგრაფია.....	36

აბრევიატურა და შემოკლებანი

AA – Association Agreement; ასოცირების შეთანხმება. (სრული დასახელება: ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის).

CJEU – Court of Justice of the European Union. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო.

EU – European Union; ევროპული კავშირი ან ევროკავშირი.

DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement; ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შეთანხმება; ასოცირების შეთანხმების IV კარი.

ILO – International Labour Organization; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია.

სშკ – საქართველოს შრომის კოდექსი

LI – Labour Inspection; შრომის ინსპექცია.

შესავალი

საქართველოს შრომის სამართლის რეფორმა, მთელი ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის განმავლობაში¹, ხასიათდებოდა ცვალებადი და წინააღმდეგობრივი მიდგომებით. ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების საჯაროდ გაცხადებული პოლიტიკური ნება სამართალში საწინააღმდეგო შედეგებს აჩვენებდა. ასეთი იყო 2006 წლის საქართველოს შრომის კოდექსი (შემდგომში სშკ), რომლის მიმართ დიდხანს გამოითქმებოდა არაერთი მწვავე კრიტიკა ქვეყნის შიგნით, ასევე, მის ფარგლებს გარეთ. 2012-2013 წლები იყო გარადაბტეხი, რამეთუ დაიწყო შრომის კანონმდებლობის დიდი რევიზია დასაქმებულთა დაცვის სტანდარტების გაძლიერების სულისკვეთებით.² 2014 წელს საქართველოსა და ევროპულ კავშირს (შემდგომში EU) შორის დაიდო ასოცირების შეთანხმება³ (შემდგომში AA), რომელმაც განსაზღვრა ვალდებულებები შრომის სამართლის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებისა და ILO-ს კონვენციათა სტანდარტების ეროვნულ სამართალსა და პრაქტიკაში ასახვის მიმართულებით. 2015 წელს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა

- 1 იგულისხმება პერიოდი 1996 წლიდან, როცა დაიდო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ ევროგაერთიანებას და მის წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ საქართველოს შორის, 22.04.1996, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1212956?publication=0>>
- 2 ქარდავა ეკატერინე, საქართველოს შრომის სამართლის რეფორმა ევროპული ინტეგრაციისა და ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნათა ჭრილში, დისერტაცია, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, იურიდიული ფაკულტეტი, 2018. 6-26, 40-60, <http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Eka%20Kardava.pdf>
- 3 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 27.06.2014, <<https://matsne.gov.ge/document/view/2496959?publication=0>>

და სოციალური დაცვის სამინისტროს ფარგლებში ჩამოყალიბდა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი.⁴ 2019 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა სმკ-ში დისკრიმინაციასთან ბრძოლის მიმართულებით.⁵ ამავე წელს, მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“.⁶ 2020 წელს შრომის კანონმდებლობამ ისევ განიცადა მნიშვნელოვანი რეფორმა: შევიდა ცვლილებები სმკ-ში, მიიღეს საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“,⁷ დაამტკიცეს ახალი კანონქვემდებარე აქტები და სხვა.

ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო დინამიკასთან ერთად ვითარდებოდა სასამართლო პრაქტიკა და ყალიბდებოდა ერთგვაროვანი პრაქტიკა. ქვეყნაში გაიზარდა შრომითი უფლებების შესახებ საინფორმაციო კამპანია, გამრავლდა სამოქალაქო პროექტები შრომის სამართლის სფეროში, გაძლიერდა სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობა.

მიუხედავად ბოლოდროინდელი საკანონმდებლო ძვრების პოზიტიური შეფასებისა⁸, აუცილებელია შრომის სამართალში ცვლილებები შემომდეს ასოცირების შეთანხმებასთან, კერძოდ ევროკავშირის შრომის დირექტივებთან შესაბამისობის კუთხით. **ასოცირების შეთანხმება არამხოლოდ განსაზღვრავს ვალდებულებების სპექტრს, არამედ ამ ვალდებულებების შესრულებას სამართლებრივი აპროქსიმაციის (legal approximation) პრინციპის ფარგლებში განიხილავს.** სამართლებრივ აპროქსიმაციას კი აქვს თავისი ფორმები, სტადიები, მეთოდები.

4 <<https://www.moh.gov.ge/en/723/>>

5 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, სსმ, 75, 27.12.2010, იხ. ცვლილებების დინამიკა ტექსტის ბოლოს, <<https://matsne.gov.ge/document/view/1155567?publication=21>>

6 საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, 2019, <<https://matsne.gov.ge/document/view/4486188?publication=1>>

7 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, 29.09.2020, <<https://matsne.gov.ge/document/view/5003057?publication=0>>

8 Association Implementation Report on Georgia, European Commission, Brussels, 05.02.2021, 4-5, 12-13, <https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2021-02/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf>

სტატიის კვლევის მიზანია შეაფასოს შრომის სამართლის სფეროში მიმდინარე ცვლილებები როგორ ეხმიანება სამართლებრივი აპროქსიმაციის არსს და შედეგი არის თუ არა ევროპული პრაქტიკისმაგვარი. უაღრესად მნიშვნელოვანია ევროკავშირის შრომის დირექტივების სწორი აღქმა, იმ შინაარსით შემეცნება, როგორადაც ისინი გამოიყენება ევროპულ პრაქტიკაში, როგორადაც ისინი განმარტებულია ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო (შემდგომში CJEU) გადანყვეტილებებში. ამისათვის კი საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებების პროცესს წინ უსწრებდეს კვლევითი და შედარებითსამართლებრივი სამუშაოების ჩატარება, ევროკავშირის ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულირების მიმოხილვა, შრომის კანონონმდებლობის ადმინისტრირებისა და აღსრულების მოდელების გაანალიზება, CJEU-ის საქმეთა შესწავლა და მთელი ევროპული სურათის კომპლექსურად დანახვის საფუძველზე, ეროვნულ სამართალსა და პრაქტიკაში ევროპული სტანდარტების ასახვის ეფექტური, ეფექტიანი, ქმედითი, მიღწევადი პოლიტიკის გატარება. **მიმდინარეობს კი ასეთ ფორმატში შრომის სამართლის სფეროში სამართლებრივი აპროქსიმაცია?**

სტატიაში მოცემულია: შრომითსამართლებრივი ვალდებულებების ზოგადი აღწერა ასოცირების შეთანხმების მიხედვით; სამართლებრივი აპროქსიმაციის ცნებისა და არსის განმარტება და მის ფარგლებში სშკ-ში განხორციელებული ზოგიერთი ცვლილებების ევროპულ პრაქტიკასთან შესაბამისობის მიმოხილვა; შრომის სამართლის ევროპეიზაციის პროცესის ზოგადი დახასიათება.

1. შრომის სამართალი ასოცირების შეთანხმებაში

1.1. DCFTA და შრომის სამართალი

შრომის პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხები, უპირველეს ყოვლისა, ჩამოყალიბებულია ასოცირების შეთანხმების ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭობის სივრცის

შესახებ შეთანხმების ნაწილში (შემდგომში DCFTA), კერძოდ IV კარის მე-13 თავში ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება. აქ ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია მდგრადი განვითარების პრინციპზე, კერძოდ, სავაჭრო, სოციალური და გარემოსდაცვითი მიზნების ურთიერთბალანსირებისა და ურთიერთდაუზიანებლობის მნიშვნელობაზე. აღიარებულია შრომითი სტანდარტებისა და ღირსეული შრომის სასარგებლო როლი ეკონომიკურ ეფექტიანობაზე, ინოვაციებსა და პროდუქტიულობაზე. მოთხოვნილია ერთი მხრივ, სავაჭრო პოლიტიკისა და მეორეს მხრივ, შრომითი პოლიტიკის თანხვედრა (მუხლი 231.a), შრომითი ურთიერთობების დაცვის მაღალი დონის მიღწევა და ამ მიზნით კანონების გაუმჯობესება (მუხლი 228.2), პრაქტიკაში ILO-ს ფუნდამენტური, პრიორიტეტული და სხვა კონვენციების განხორციელება (მუხლი 229.3).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, DCFTA-ში ხაზგასმულია, რომ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობა ითვალისწინებს შრომითი რეგულაციებისა და სტანდარტების გავლენის შეფასებას ვაჭრობაზე და საინვესტიციო წესების გავლენის შეფასებას შრომით კანონმდებლობაზე. აქ ხაზგასმულია, რომ უნდა არსებობდეს ვაჭრობის მდგრადობის ზემოქმედების შესაფასებლად მეთოდოლოგია და ინდიკატორები (მუხლი 239(b,c)).

1.2. სოციალური პოლიტიკა და შრომის სამართალი

სოციალური პოლიტიკის ამოცანები განერილია ასოცირების შეთანხმების VI კარის მე-14 თავში – დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები. აქ აღნიშნულია, რომ უნდა შეიქმნას პირობები ღირსეული შრომისთვის (Decent Work), დასაქმებისთვის, სამუშაოზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვისთვის, სოციალური დიალოგისთვის, გენდერული თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვისთვის, კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ხელშეწყობისთვის, რამაც შედეგად წვლილი უნდა შეიტანოს მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგ-

ილის, სილარობის შემცირების, გაძლიერებული სოციალური ინტეგრაციის, მდგრადი განვითარებისა და გაუმჯობესებული ცხოვრების დონის უზრუნველყოფაში (მუხლი 348).

ზემოაღწერილი ამოცანების მიღწევის მიზნით, საიმპლემენტაციო ვალდებულებებზე განისაზღვრა ევროკავშირის ორმოც დირექტივასთან დაახლოება. დირექტივათა ჩამონათვალი მოცემულია ასოცირების შეთანხმების XXX დანართში: რვა დირექტივა შრომის სამართლის სფეროში (სახელშეკრულებო შრომითი ურთიერთობების მარგულირებელი ნაწილი); ექვსი დირექტივა დისკრიმინაციის აკრძალვისა და გენდერული თანასწორობის ნაწილში; ოცდაექვსი დირექტივა შრომის უსაფრთხოების სფეროში. დანართით დადგენილია თითოეულ დირექტივასთან დაახლოების ინდივიდუალური ვადები. საყურადღებოა, რომ XXX დანართზე გავრცელდა დროებითი გამოყენების ძალაში შესვლის რეჟიმი. ამდენად, შრომის სამართლის სფეროში აპროქსიმაციის ვალდებულების ვადა აითვლება 2014 წლიდან (და არა 2016 წლიდან, როცა ასოცირების შეთანხმება სრულად ძალაში შევიდა).⁹

1.3. სამართლებრივი აპროქსიმაციის არსი ასოცირების შეთანხმების თანახმად

სამართლებრივი აპროქსიმაცია (legal approximation) ნიშნავს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას. ასოცირების შეთანხმების დებულებათა განმარტების საფუძველზე მას აქვს ფორმები, სტადიები და მეთოდი.

9 იხ. ასოცირების შეთანხმების 431-ე მუხლის მე-3 და მე-5 პუნქტები და ევროპული კავშირის საბჭოს გადაწყვეტილება: Council Decision of 16 June 2014 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part (2014/494/EU), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0494>>

1.3.1. სამართლებრივი აპროქსიმაციის ფორმები

სამართლებრივი აპროქსიმაცია იყოფა ორ ფორმად: ეტაპობრივი (*gradual*) და დინამიკური (*dynamic*).¹⁰ ეტაპობრივი აპროქსიმაცია ნიშნავს, როცა დაახლოების ვალდებულებები სრულდება იმ ვადებში, რომელიც დანართებშია განწერილი (შრომის სამართალში კი XXX დანართის შესაბამისად) და იმ შინაარსობრივ ვალდებულებებთან, რომელიც დანართებშია განსაზღვრული. დინამიკური აპროქსიმაციის ფარგლებში კი მოითხოვება საქართველო დაუახლოვდეს ევროკავშირის სამართალში მოქმედ კანონებს/ნორმებს. სამართალი დინამიურია, ის უქმდება, იცვლება, ამდენად, აუცილებელია ასოცირების შეთანხმების დანართების გადახედვა/შეცვლა და შემოწმება იმისა, – ხომ არ არის დანართებში განწერილი ევროკავშირის ის კანონმდებლობა, რომელიც მოგვიანებით გაუქმდა.¹¹

სამართლებრივი აპროქსიმაციის (ორივე ფორმის) განმარტებები მოიცავს მითითებას იმაზე, რომ დაახლოების დროს ზიანი არ უნდა მიადგეს IV კარის პრინციპებსა და დებულებებს (ე.ი. DCFTA-ის დებულებებს).

1.3.2. სამართლებრივი აპროქსიმაციის სტადიები

სამართლებრივ აპროქსიმაციას აქვს სამი ძირითადი სტადია:

1. საკანონმდებლო ცვლილებების სტადია, როცა ქართულ კანონმდებლობაში ევროპული სტანდარტების ასახვა ხორციელდება ცვლილებების შეტანის ან ახალი კანონების მიღების გზით.
2. იმპლემენტაციის სტადია, როცა ახალი პროევროპული ნორმები/კანონები სამართლებრივად ამოქმედდება და

10 ასოცირების შეთანხმების 417-ე და 418-ე მუხლები.

11 ქარდავა ე., სამართლებრივი დაახლოება – სახელმძღვანელო პრინციპები, საჯარო მოხელის სამაგიდო ბროშურა, ასოციაცია „ევროპის დროით“, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, საქართველოს პარლამენტი, 2017, <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/sascavlo-centri/resursi/booklet-legal-approximation-26-11-17.pdf>>

ინყება მათი გამოყენება პრაქტიკაში.

3. **აღსრულების სტადია**, როცა სახელმწიფო ინყებს ნორმათა/კანონთა ადმინისტრირებას – მათი გამოყენების პრაქტიკის შემონმებას, დარღვევათა გამოვლენასა და რეაგირებას, სფეროს გაუმჯობესებისკენ მიმართულ ღონისძიებებს და სხვა. ამისთვის კი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია აპროქსიმაციის მუდმივი მონიტორინგი¹².

1.3.3. სამართლებრივი აპროქსიმაციის მეთოდი

სამართლებრივი აპროქსიმაციის მეთოდში იგულისხმება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან (ამ შემთხვევაში შრომის სამართლის სფეროში) შესაბამისობის დადასტურება, ისეთი პროცედურის არსებობა, რომელიც არგუმენტირებულად აღწერს რა ცვლილებები/კანონები იქნა მიღებული და როგორ ესატყვისება თითოეული ახალი დებულება ევროკავშირის კანონებს (შესაბამისობის ცხრილი/table of correspondence¹³¹⁴).

2. შრომითი ურთიერთობების რეგულირების სტანდარტები და მიზნები ევროკავშირის შრომის ღირაქტივებში

ზემოთ აღინიშნა, რომ შრომის სამართლის მარეგულირებელი XXX დანართი შედგება 40 დირექტივისგან, თუმცა სტატიის ფარგლებში განხილვის ინტერესს წარმოადგენს ის დირექტივები, სადაც შრომითი ურთიერთობების/სახელშეკრულებო ურთიერთობების ასპექტებია განხილული. ეს დირექტივებია:

12 ასოცირების შეთანხმების 419-ე მუხლი.

13 ასოცირების შეთანხმების დანართი XI-A, ნაწილი II, 2.2.

14 დანართი, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 22.10.2009. <<https://matsne.gov.ge/document/view/90052?publication=35>>

- 1991 წლის 14 ოქტომბრის საბჭოს 91/533/EEC დირექტივა შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების ან დასაქმებასთან დაკავშირებული ურთიერთობების შესახებ დამსაქმებლის მიერ დასაქმებულთა ინფორმირების ვალდებულების შესახებ.¹⁵
- 1999 წლის 28 ივნისის საბჭოს 1999/70/EC დირექტივა ევროპის პროფკავშირების კონფედერაციის (ETUC), ევროპის მრეწველთა და დამსაქმებელთა კონფედერაციის კავშირისა (UNICE) და დამსაქმებელთა და სანარმოთა ევროპული ცენტრის (CEEP) მიერ გაფორმებული „ვადიანი სამუშაოს შესახებ“ ჩარჩო შეთანხმების თაობაზე.¹⁶
- 1997 წლის 15 დეკემბრის საბჭოს 97/81/EC დირექტივა ევროპის მრეწველთა და დამსაქმებელთა კონფედერაციის კავშირის (UNICE), დამსაქმებელთა და სანარმოთა ევროპული ცენტრისა (CEEP) და ევროპის პროფკავშირების კონფედერაციის (ETUC) მიერ გაფორმებული „ნახევარ განაკვეთზე სამუშაოს შესახებ“ ჩარჩო შეთანხმების თაობაზე – დანართი: ნახევარ განაკვეთზე სამუშაოს შესახებ“ ჩარჩო შეთანხმება.¹⁷
- 1998 წლის 20 ივლისის საბჭოს 98/59/EC დირექტივა სამსახურიდან კოლექტიური გათავისუფლების შესახებ

15 ეს დირექტივა გაუქმდა და მიღებულია ახალი დირექტივა: Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1152&from=en>>

16 Consolidated text: Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01999L0070-19990710&from=EN>>

17 COUNCIL DIRECTIVE 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997L0081-19980525&from=EN>>

- წევრ სახელმწიფოთა კანონების დაახლოების თაობაზე.¹⁸
- 2001 წლის 12 მარტის საბჭოს 2001/23/EC დირექტივა საწარმოებისა და ბიზნესების სრული ან ნაწილობრივი გასხვისების შემთხვევაში დასაქმებულთა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით წევრ სახელმწიფოთა კანონების დაახლოების თაობაზე.¹⁹
 - 2002 წლის 11 მარტის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2002/14/EC დირექტივა, რომელიც აყალიბებს ზოგად სტრუქტურას ევროპის თანამეგობრობაში დასაქმებულთა ინფორმირებისა და მათთვის კონსულტაციების განწვევის მიზნით – ევროპარლამენტის, საბჭოსა და ევროკომისიის ერთობლივი დეკლარაცია დასაქმებულთა წარმომადგენლობის შესახებ.²⁰
 - 2003 წლის 4 ნოემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/88/EC დირექტივა სამუშაო დროის ორგანიზების გარკვეული ასპექტების შესახებ.²¹
 - 1992 წლის 19 ოქტომბრის საბჭოს 92/85/EEC დირექტივა, რომელიც ეხება ორსულ, ახალნამშობიარებ და მე-

18 Consolidated text: Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01998L0059-20151009&from=EN>>

19 Consolidated text: Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001L0023-20151009&from=EN>>

20 Consolidated text: Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002L0014-20151009&from=EN>>

21 Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0088&from=EN>>

ძიძურ მუშაკთათვის შრომის უსაფრთხო პირობებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღებას (მე-10 ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე-16(1) მუხლის კონტექსტში).²²

91/533/EEC დირექტივა, რომელიც ეხება შრომითი ხელშეკრულების პირობების შესახებ დამსაქმებლის მიერ დასაქმებულთა ინფორმირების ვალდებულებას, შეიცვალა ახალი **2019/1152 დირექტივით „ევროკავშირში გამჭვირვალე და პროგნოზირებადი სამუშაო პირობების შესახებ.“** ამ უკანასკნელის მიზანია: დასაქმებულთა პირობების გაუმჯობესება დასაქმების გამჭვირვალობისა და პროგნოზირების გაძლიერებით. დირექტივა აყალიბებს მინიმალურ სტანდარტებს ნებისმიერი იმ დასაქმებულის უფლებათა დაცვის მიზნით, რომელიც არის შრომითი ხელშეკრულების, კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულების ან შრომითი ურთიერთობების სუბიექტი. დირექტივის დებულებები შეიძლება არ იქნეს გამოყენებული ისეთ შემთხვევებში, როცა დასაქმებულის სამუშაო დრო კვირის განმავლობაში 3 საათზე ნაკლებია ოთხი განგრძობადი კვირის საანგარიშო პერიოდზე მითითებით. ევროკავშირის ნეერ ქვეყანას შეუძლია, გონივრული საფუძვლით, არ გაავრცელოს დირექტივის III თავის დებულებები პირებზე, რომლებიც არიან საჯარო მოსამსახურეები, სასწრაფო დახმარების სერვისის თანამშრომლები, სამხედრო ძალებში დასაქმებულები, პოლიციის წარმომადგენლები, მოსამართლეები, პროკურორები, გამომძიებლები და კანონის აღსრულების სერვისის თანამშრომლები. დირექტივის III თავი კი არეგულირებს შემდეგ საკითხებს: გამოსაცდელი ვადა; შეთავსებითი მუშაობა; მოთხოვნით/შეკვეთით მუშაობა (on-demand); სავალდებულო

22 Consolidated text: Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0085-20190726&from=EN>>

ტრენინგი; დასაქმების ფორმის შეცვლა. დირექტივა ასევე არეგულირებს შემდეგ ასპექტებს: შრომითი ხელშეკრულების არსებითი პირობები; ამ პირობებზე ინფორმირების წესი; ინფორმირების მეთოდი და დრო; არსებითი პირობების შეცვლა; შრომითი ურთიერთობების შეწყვეტისას, დავისა და ზიანის ანაზღაურების უფლება; გათავისუფლებისგან დაცვა და მტკიცების ტვირთი.

1999/70/EC დირექტივის, რომელიც აწესრიგებს ვადიან სამუშაოსთან დაკავშირებულ ასპექტებს, მიზანია: ვადიანი შრომითი ხელშეკრულებების ხარისხის გაუმჯობესება დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ჯაჭვურად განგრძობადი შრომითი ხელშეკრულებების ბოროტად გამოყენებისგან პრევენციის ინსტრუმენტებით. დირექტივა ამახვილებს ყურადღებას იმ ფაქტზე, რომ უვადო ხელშეკრულებები დასაქმების ძირეული ფორმაა, თუმცა, იმავდროულად, განსაზღვრულვადიანი შრომითი ხელშეკრულებები წარმოადგენს დასაქმების ფორმას, იქ, სადაც ეს საჭიროა კონკრეტული სექტორების ან გარკვეული საქმიანობის ან ფუნქციების შესრულების ბუნების გათვალისწინებით. დირექტივის მოთხოვნაა, ეროვნულ დონეზე განისაზღვროს 1. ხელშეკრულებათა ან ურთიერთობათა განახლების ობიექტური საფუძვლები; 2. განახლებადი განსაზღვრულვადიანი შრომითი ხელშეკრულებების ან ურთიერთობების მთლიანი ხანგრძლივობა; 3. ასეთი ხელშეკრულებების ან ურთიერთობების განახლების რაოდენობა.²³

97/81/EC დირექტივის, რომელიც ეხება ნახევარ განაკვეთზე სამუშაოს, მიზანია: გააძლიეროს არასრული სამუშაო დროით დასაქმების ფორმის ხარისხი და დაიცვას დისკრიმინაციისგან არასრული სამუშაო დროით დასაქმებულები; ამავდროულად,

23 ქარდავა ეკატერინე, მასწავლებელთა და ლექტორთა განსაზღვრულვადიანი ჯაჭვურად განგრძობადი და განახლებადი შრომითი ხელშეკრულებები (1999/70 დირექტივის გამოყენების მაგალითზე), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკა და ქართული შრომის სამართალი, მეორე ნაწილი, ასოციაცია „ევროპის დროით“, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 129-135, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/17031.pdf>>

– ხელი შეუწყოს შრომის მოქნილ მენეჯმენტს დასაქმებულთა საჭიროებების გათვალისწინებით. დირექტივაში აღნიშნულია, რომ ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ფორმა მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ინსტრუმენტია დასაქმებულის პენსიაზე გავლის ხელშეწყობისათვის, პროფესიული და საოჯახო ცხოვრების თავსებადობის უზრუნველყოფისათვის, მუშაობის პარალელურად სასწავლო და სატრენინგო საქმიანობის განხორციელებისათვის, რაც დამსაქმებლისა და სანარმოს ინტერესებსაც ეხმიანება.

98/59/EC დირექტივის, რომელიც არეგულირებს სამსახურიდან კოლექტიური გათავისუფლების შესახებ წესებს, მიზანია: კოლექტიური გათავისუფლებისას დასაქმებულთა დაცვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტების ჩამოყალიბება იმგვარად, რომ გათვალისწინებულ იქნეს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ასპექტები და ინტერესთა ბალანსი. დირექტივა განსაზღვრავს თუ რა ჩაითვლება კოლექტიურ გათავისუფლებად. ამავდროულად, დირექტივა აყალიბებს დებულებებს ინფორმირებისა და კომუნიკაციისათვის. ამ მიზნით, დამსაქმებელმა გონივრული ვადით ადრე უნდა შეატყობინოს დასაქმებულთა წარმომადგენლებს შესაბამისი ინფორმაცია წერილობითი ფორმით: ა) კოლექტიური გათავისუფლების მიზეზები; ბ) რაოდენობა და კატეგორია დასაქმებულებისა, რომლებიც უნდა გათავისუფლდნენ; გ) დრო, როცა გათავისუფლება განხორციელდება; დ) გასათავისუფლებელ დასაქმებულთა შერჩევის კრიტერიუმები; ე) გათავისუფლების ფულადი კომპენსაციის გამოთვლის მეთოდი.

სანარმოებისა და ბიზნესების სრული ან ნაწილობრივი გასხვისების შემთხვევაში დასაქმებულთა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით 2001/23/EC დირექტივის მიზანია: სანარმოთა და ბიზნესების სრული ან ნაწილობრივი გადაცემისას, ძველი დამსაქმებლის ახალი დამსაქმებლით შეცვლისას, დასაქმებულთა უფლებების დაცვა. გასხვისებით, შერწყმით გამოწვეული სანარმოთა სტრუქტურული ცვლილებების დროს, აუცილებელია დასაქმებულთა დაცვა ახალი დამსაქმებლის მხრიდან. აქ

არ მოიაზრება საჯარო დაწესებულებებში ადმინისტრაციული რეორგანიზაცია ან ადმინისტრაციული ფუნქციების გადაცემა საჯარო დაწესებულებებს შორის. დირექტივა არ გამოიყენება, თუ ექსკლუზიურად ხდება ერთი ან მეტი საზღვაო გემის გადაცემა. სხვა ნებისმიერ შემთხვევაში, დირექტივა ვრცელდება კერძო თუ საჯარო საწარმოებზე, რომლებიც ეწევიან ეკონომიკურ საქმიანობას მიუხედავად იმისა არიან თუ არა მოგებაზე ორიენტირებულნი.

2002/14/EC დირექტივა, რომელიც ეხება დასაქმებულთა ინფორმირებასა და მათთვის კონსულტაციების განწევას, ადგენს შემდეგს: დირექტივის მიზანია დასაქმებულების ინფორმირებასა და კონსულტაციაზე უფლებების რეალიზებისათვის მინიმალური მოთხოვნების დაწესება; როცა განისაზღვრება ინფორმირებისა და კონსულტაციის პრაქტიკული მოწყობის ასპექტები, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ორივე მხარის ინტერესი; „ინფორმაცია“ ნიშნავს დამსაქმებლის მხრიდან დასაქმებულთა წარმომადგენლებისათვის შესაბამის საკითხთან დაკავშირებით მონაცემთა გადაცემას, რათა გაეცნონ მას და შეისწავლონ/გამოიკვლიონ იგი; „კონსულტაცია“ ნიშნავს ხედვებისა და მოსაზრებების ურთიერთგაცვას დიალოგის გზით. ინფორმირებისა და კონსულტაციის მექანიზმი შეეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: ა) საწარმოს/დაწესებულების მიმდინარე და სამომავლო განვითარების ასპექტები და ეკონომიკური ვითარება; ბ) დასაქმებასთან დაკავშირებული ვითარების, სტრუქტურის, სამომავლო განვითარების საკითხები განსაკუთრებით მაშინ, როცა არის დასაქმების საფრთხე; გ) გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება შრომის ორგანიზაციის ან სახელშეკრულებო ურთიერთობების მნიშვნელოვან ცვლილებებს.

ინფორმაცია უნდა მიენოდოს დასაქმებულთა წარმომადგენლებს იმ ფორმით, იმ დროს და იმ შინაარსით, რომ შესაძლებელი იყო საპასუხო მოქმედება.

2003/88/EC დირექტივა სამუშაო დროის ორგანიზების გარკვეული ასპექტების შესახებ, ადგენს მინიმალურ მოთხოვნებს.

ოვნებს სამუშაო დროის ორგანიზებისას უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ასპექტებთან დაკავშირებით. ამ მიზნით, დირექტივა აწესებს ზოგად დებულებებს და რეჟიმებს, თუ როდის შეიძლება ზოგადი დებულებებიდან გადახვევა. დირექტივით დარეგულირებულია:

- დღიური დასვენების დრო (მე-3 მუხლი)
- შესვენება (მე-4 მუხლი)
- კვირის განმავლობაში დასვენების დრო (მე-5 მუხლი)
- კვირის განმავლობაში მაქსიმალური სამუშაო დრო (მე-6 მუხლი)
- წლიური შვებულება (მე-7 მუხლი)
- ღამით შრომა და ცვლაში შრომა (მე-8 მუხლი)
- ჯანმრთელობის შეფასება და ღამით დასაქმებულის დღის სამუშაოზე გადაყვანა (მე-9 მუხლი)
- ღამით შრომის გარანტიები (მე-10 მუხლი)
- ღამით რეგულარულად დასაქმებულთა შესახებ ინფორმირება (მე-11 მუხლი)
- უსაფრთხოება და ჯანმრთელობის დაცვა (მე-12 მუხლი)
- ცვლაში მუშაობა (მე-13 მუხლი)
- საანგარიშო პერიოდი (მე-16 მუხლი)
- გამონაკლისები და გადახვევები ზოგადი დებულებებიდან (მე-17 მუხლი)
- გადახვევების ლიმიტირება საანგარიშო პერიოდიდან (მე-19 მუხლი)
- სხვა დებულებები (22-ე მუხლი).

92/85/EEC დირექტივის, რომელიც ეხება ორსულ, ახალნამშობიარებ და მეძუძურ დასაქმებულებს, მიზანია ამ კატეგორიის დასაქმებულთა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის პირობების გაუმჯობესება სამუშაო ადგილებზე. დირექტივას არ უნდა ჰქონდეს დაცვის სტანდარტის შემცირების/შესუსტების ეფექტი იმ არსებულ ვითარებასთან შედარებით, რაც

არსებობს ევროკავშირის ნევერ ქვეყანაში (1.3. მუხლი). დირექტივის თანახმად, დედის დეკრეტული შვებულება (maternity leave), რომელიც შედგება ორსულობის, მშობიარობისა და მეძუძურობის პერიოდებისგან, არ უნდა იყოს 14 კვირაზე ნაკლები ხანგრძლივობის. ეს პერიოდი ანაზღაურებადია. ხოლო დედის დეკრეტული შვებულება უნდა მოიცავდეს სავალდებულო შვებულების პერიოდს, რომელიც არ უნდა იყოს 2 კვირაზე ნაკლები ხანგრძლივობის. დეკრეტული შვებულების ანაზღაურება უნდა იყოს ადეკვატური. „ადეკვატურად“ მიიჩნევა დახმარება, თუ ის უზრუნველყოფს ისეთ შემოსავალს, რომელიც ეკვივალენტურია იმ ოდენობისა, რასაც დასაქმებული მიიღებდა შრომისუუნარობის დროს დადგენილს ეროვნული კანონმდებლობით. დირექტივა აგრეთვე, ადგენს გათავისუფლებისგან დაცვის ნორმებს და სხვ.

3. ევროპული კავშირის კანონთა შესრულების მიზნით პასუხისმგებლობის დადგენის პრინციპები

ევროკავშირის მეორეული კანონები (ამ შემთხვევაში დირექტივები) არ ადგენს პასუხისმგებლობის კონკრეტულ ფორმებსა და ზომებს. ეს საკითხი ინდივიდუალურად წყდება ეროვნულ დონეზე. თუმცა, ევროპული კავშირის კანონებში დადგენილია პრინციპები, თუ როგორი უნდა იყოს ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული სანქციები, კერძოდ, **სანქციები უნდა იყოს ეფექტური, პროპორციული და შემაკავებელი (effective, proportionate and dissuasive).**

ეფექტური სანქცია უნდა უზრუნველყოფდეს ევროპული კავშირის სამართლით დადგენილი მიზნების მიღწევას.

პროპორციული სანქცია ადეკვატურად უნდა ასახავდეს დარღვევის სიმძიმეს და არ უნდა სცდებოდეს იმ ფარგლებს, რაც აუცილებელია დასახულის მიზნის მისაღწევად.

შემაკავებელი სანქცია უნდა იყოს შემაჩერებელი/გამაფრთხილებელი დამრღვევისათვის, აგრეთვე, უნდა ჰქონდეს

განმეორებითი დარღვევის პრევენციის ეფექტი დამრღვევისთვის, აგრეთვე, სხვა პოტენციური დამრღვევისთვისაც.²⁴

4. ქართული შრომის სამართლის ევროპეიზაციის ზომიერთი ასპექტი

ზემოაღნიშნული დირექტივების დებულებების უმრავლესობა ასახულია ქართულ სამართალში, ძირითადად, სშკ-ში. აქვე ღირებულია, შეფასდეს ევროკავშირის სამართალთან დაახლოების პროცესის სპეციფიკა ზოგიერთი პრაქტიკული მაგალითის განხილვის საფუძველზე, რაც სამომავლოდ ხელს შეუწყობს საქართველოს შრომის კანონმდებლობის სწორი აპროსიმიაციისა და ევროპეიზაციის პროცესს.

DCFTA-ის მე-13 თავით დადგენილი მდგრადი განვითარების ნესრიგი ვაჭრობაში, პირდაპირ ეხმიანება, ერთი მხრივ, ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური ასოცირების ძირითადი პრინციპების ჩარჩოს, მეორე მხრივ, ასოცირების შეთანხმების სოციალური პოლიტიკის ამოცანებს: ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა და პატივისცემა (რა თქმა უნდა, მათ შორის შრომითი უფლებებების) წარმოადგენს პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ქვაკუთხედს, აგრეთვე, – მხარეთა შიდასახელმწიფოებრივი და საგარეო პოლიტიკის საფუძველს.²⁵ ეს ნიშნავს, რომ ევროპული ინტეგრაციის ნებისმიერ კონტექსტში აკრძალულია სოციალური დემპინგი და რომ საქართველომ ვაჭრობის სფეროშიც უნდა გაითვალისწინოს პოლიტიკური და სოციალური კრიტერიუმები. თავის მხრივ, სოციალურ პოლიტიკაში უნდა იქნეს ინტეგრირებული მენარმეობის თავისუფლებისა და თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პრინციპები. ეტაპო-

24 15 E. & Central Eur. J. on Envtl. L. 11 (2011-2012), Effectiveness, Proportionality and Dissuasiveness, volum15, issue 2, <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/eceujevl15&div=13&id=&page=>>

25 ასოცირების შეთანხმება, 2(1,2) მუხლი.

ბრივი აპროქსიმაციის არსის შესაბამისად, სამართლებრივ-მა დაახლოებამ ზიანი არ უნდა მიაყენოს DCFTA-ის მიზნებს, დებულებებს, პრინციპებს.²⁶ ეს კი ნიშნავს იმას, რომ შრომის სამართლის ევროკავშირის სამართალთან დაახლოებისას, მუდმივად მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, გააზრებული და გაანალიზებული, ახალი სოციალური სტანდარტების (დასაქმებულის დაცვის სტანდარტების) ზეგავლენის შედეგები ვაჭრობასა და მენარმეობაზე.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ერთი მხრივ, შრომით უფლებებს ადამიანის უფლებების დაცვის პოლიტიკაში ცენტრალური ადგილი უჭირავს, მეორე მხრივ, მენარმეობა და ვაჭრობა დასაქმებისა და შრომის თავისუფლების გარანტორია. შრომის სამართლის აპროქსიმაციისას, უნდა შეიკრას და ერთმანეთის თანხვედრი უნდა გახდეს პოლიტიკური, სავაჭრო და სოციალური კრიტერიუმები. შრომითი უფლებების დაცვა აერთიანებს ასოცირების შეთანხმების ყველა კარის მიზნებს. ეს ფაქტორი კი, საქართველოში, შრომის სფეროს სამართლებრივი თუ პრაქტიკული განვითარების იმპერატივი უნდა გახდეს.

როგორც შესავალ ნაწილში აღინიშნა, ქართულ შრომის სამართალში ევროპული სტანდარტები ეტაპობრივად ასახვას პოულობენ 2012-2013 წლიდან. 2012 წლიდან დღემდე (9 წლის განმავლობაში) სშკ-ში 20-ჯერ შევიდა ცვლილება, რაც არ არის ცოტა. თუმცა არც ერთი ცვლილება არ შეხებია ღირსეული შრომის არსებითად განმსაზღვრელ ასპექტებს და საქართველოში ათეულობით წლების განმავლობაში აღიარებულ ყველაზე მტკივნეულ პრობლემებს:

1. ზეგანაკვეთური სამუშაო დროის ლიმიტირება კვირის განმავლობაში ან სხვა საანგარიშო პერიოდში (ზედა ზღვარი დღემდე არ არის დაწესებული);
2. ზეგანაკვეთური შრომის მინიმალური ანაზღაურების სქემა (დღემდე ლეგალურია ხელფასის გაზრდილი ნებისმიერი ოდენობა. ILO-ს მიდგომა მინიმალური 25%-იანი

26 იხ. AA-ის 417-ე მუხლი და მისი განმარტება ამ სტატიაში.

ზრდის თაობაზე არ არის გათვალისწინებული ეროვნული კანონმდებლობით);

3. კერძო სექტორში დასაქმებული ქალების დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების ოდენობა, რომლის სამართლებრივი მონესრიგება დღემდე ისეთი პოლიტიკის მატარებელია, რომ შორს დგას არათუ ღირსეული შრომის პრინციპისგან, არამედ, ქალთა უფლებების გაძლიერების, დედათა და შვილთა დაცვის და ღირსეული ყოფის სტანდარტებისგან;
4. მინიმალური ანაზღაურების საკითხი (დღემდე ძალაშია 1999 წლის სტანდარტი – თვეში 20 ლარი²⁷ (დაახლოებით თვეში 6.5. დოლარი).

სამუშაო დრო და ღირსეული ანაზღაურება, შრომითი ურთიერთობების მონესრიგების პირველადი, ფუნდამენტური და დოქტრინალური ასპექტებია, რაც ადამიანის არა მხოლოდ შრომითი უფლებების, არამედ, სხვა უფლებების რეალიზების განმაპირობებელია. ამის აღნიშვნა აუცილებელი და ღირებულია, რათა კარგად იქნეს გააზრებული შრომის სამართლის ცვლილებების პარალელურად, მიიღწევა თუ არა კეთილდღეობის გაუმჯობესება. საქართველოს საზოგადოებაში ლეგიტიმიურად დგას შეკითხვა ევროპული ინტეგრაციის მრავალწლიან პროცესთან დაკავშირებით – რატომ არ იგრძნობა იგი დასაქმებასა და შრომაში, რამაც თავის მხრივ უნდა აღმოფხვრას სიღარიბე, ხელი შეუწყოს პირად განვითარებას და ოჯახის გაძლიერებას.²⁸

27 მინიმალური ხელფასის ოდენობის შესახებ, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება # 351, 04.06.1999, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/112786?publication=0>>

28 Kardava, Ekterine, Kateryna Yarmolyuk-Kröck, Liliana Palihovici. „Too Little, Too Slow Why Employees in Georgia, Moldova, and Ukraine Do Not Benefit from the EU Association Agreements“, Labour and Social Justice, Friedrich Ebert Stiftung, 2019, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kiew/15773.pdf>>

4.1. სამართლებრივი აპროქსიმაციის სტადიების კონტექსტი

ამჟამად, საქართველოს რატიფიცირებული აქვს ILO-ის 18 კონვენცია.²⁹ საქართველოს შრომის კანონმდებლობაში ასახულია ევროკავშირის შრომის დირექტივების დებულებები სახელშეკრულებო პირობებისა და დისკრიმინაციასთან ბრძოლის ნაწილში, ასევე, შრომის უსაფრთხოების სფეროში. ეს დირექტივებია 91/533 (გაუქმებულია და მიღებულია ახალი 2019/1152 დირექტივა); 1999/70, 97/81, 91/383, 98/59, 2001/23, 2002/14, 2003/88, 2000/43, 2000/78, 2006/54, 92/85, 79/7, 89/391.

ზემოაღნიშნული მონიშნავს, რომ აპროქსიმაციის საკანონმდებლო ცვლილებებისა და საიმპლემენტაციო ეტაპები (აპროქსიმაციის პირველი და მეორე სტადია) მნიშვნელოვნად განხორციელებულია. სშკ-ის პრაქტიკაში მოქმედების შემომნებისა და აღსრულების ადმინისტრირების პროცესი (აპროქსიმაციის მესამე სტადია) საკმაოდ გვიან დაიწყო. მაგალითად, შრომის ინსპექციას (შემდგომში LI) მხოლოდ 2021 წლის 1 იანვრიდან აქვს სშკ-ის დებულებათა იმპლემენტაციის კონტროლის უფლება. ამდენად, 2012-2013 წლებიდან დაწყებული და ასოცირების შეთანხმების დადების შემდეგ გაგრძელებული ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების პროცესი დიდხანს დარჩენილი იყო სამართლებრივი აპროქსიმაციის მესამე სტადიის რეალიზების გარეშე. შრომითსამართლებრივი ნორმების შესრულება თვითრეგულირების პრინციპით მიმდინარეობდა. ერთადერთ მექანიზმად რჩებოდა სასამართლოსადმი მიმართვა, რომელიც უკიდურესად ხანგრძლივი დავის ინსტრუმენტი საქართველოში და რომელიც საზიანოა როგორც დასაქმებულისათვის, ასევე დამსაქმებლისათვის. ამჟამად, LI-ს აქვს ფართო მანდატი და შეუძლია სშკ-ის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა

29 ქარდავა ე., დასაქმებულთა უფლებები, საერთაშორისო მიდგომები, ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებები, საქართველოს რეალობა, რეფორმები, მიმართება ევროპასთან, CSRDG, the EU for Georgia, 2018, 12-33, < <https://www.asocireba.ge/files/Eka-Kardava-Labour-rights-2018.pdf>>

დააკისროს დამსაქმებელს, რაც სწრაფი, იაფი და რეალურად ქმედითი შესაძლებლობაა. თუმცა ამ მანდატის გამოყენებისა და სამართლებრივი აპროქსიმაციის აღსრულების ეტაპის ეფექტურობა ცალკე საჭიროებს შეფასებას (ჯერ ცოტა დროა გასული). მაგალითისთვის კი შეიძლება მოყვანილ იქნეს შემდეგი: LI, თავის 2021 წლის 1 ივლისის წერილში (#09/1607) აღნიშნავს, რომ 2021 წლის 1 იანვრიდან 1 ივლისამდე შეამონმა 26 ობიექტი, სადაც შრომით ხელშეკრულებაში არ იყო ასახული ისეთი არსებითი პირობა, როგორცაა ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების წესი; 48 ობიექტთან მიმართებით დაადგინა არანორმირებულად შესრულებული სამუშაო დროის აუნაზღაურებლობა. აღნიშნულ შემთხვევებთან მიმართებით ადმინისტრაციული სახდელის სახედ გამოიყენა მხოლოდ გაფრთხილება. კოვიდ-19-ით გამოწვეული პანდემიის პერიოდში LI-ს ძირითადი ძალისხმევა მიმართულია კოვიდ-რეგულაციების დაცვის მონიტორინგზე.³⁰

4.2. სამართლებრივი აპროქსიმაციის მეთოდის კონტექსტი

თითოეულ დირექტივასთან შინაარსობრივმა შესატყვისობამ უნდა გაიაროს დირექტივის მიზნის მიღწევის დადასტურების გზა/პროცედურა. ამიტომაც, 2019 წელს საქართველოს ორგანულ კანონში „ნორმატიული აქტების შესახებ“³¹ შევიდა ცვლილება, რის თანახმად **ნებისმიერ კანონპროექტს და კანონქვემდებარე საკანონმდებლო აქტს, რომელიც გამომდინარეობს ასოცირების შეთანხმებიდან, სავალდებულოდ უნდა დაერთოს შესაბამისობის ცხრილი.** ამ ცხრილში უნდა გაიწეროს თითოეული ახალი ქართული დებულების ევროკავშირის ამათუიმ

30 ინფორმაციის წყაროა შრომის ინსპექციის სამსახურის facebook გვერდი, სხვა ოფიციალური გვერდი შრომის ინსპექციას არ აქვს.

31 მუხლი 17, დანართი 1, საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, 22.10.2009, <<https://matsne.gov.ge/document/view/90052?publication=33>>

დირექტივის თითოეულ დებულებასთან შინაარსობრივი შესაბამისობის დასაბუთება. ამრიგად, საქართველოში ჩამოყალიბდა და სრულიად ახალი საკანონმდებლო ტექნიკა.

შესაბამისობის ცხრილის შევსება საკმაოდ კომპლექსური და რთულია. ის იმპლიციტურად მოითხოვს შედარებითსამართლებრივ საქმიანობას, მათ შორის, დირექტივის დებულებათა CJEU-ის მიერ ინტერპრეტირების პრაქტიკის შესწავლასა და ამ ქრილში დირექტივის დებულებებთან ქართული ნორმების შესაბამისობის მყარ და არგუმენტირებულ დასაბუთებას, რათა არ მოხდეს ევროკავშირის კანონთა შინაარსის უნებლიე დამახინჯება. გარდა ამისა, შესაბამისობის ცხრილის მომზადება და, ზოგადად, საკანონმდებლო ცვლილებების პროცესი, მოითხოვს აკადემიის, მოსამართლეების, განსაკუთრებით, ევროკავშირის შრომის სამართლის სპეციალისტთა ჩართულობას. ასეთი მიდგომა დეფიციტურია საქართველოში.

ILO-ს კონვენციებისა და ევროკავშირის შრომის დირექტივების სტანდარტებთან დაახლოებამ ერთობლივად უნდა უპასუხოს იმ მიზნებსა და ამოცანებს, რაც დასახულია ასოცირების შეთანხმებით (იხ. ზემოთ). **საქართველოში დღემდე არ არსებობს შრომითი რეგულაციებისა და სტანდარტების ვაჭრობაზე გავლენის შეფასების მეთოდოლოგია და ინდიკატორები. არც შესაბამისობის ცხრილით და არც სხვა დოკუმენტით, არ ფასდება შრომის სამართლის სფეროში ცვლილებების DCFTA-ის მიზნებთან და დებულებებთან კორელაციისა და ურთიერთბანსირების დასაბუთება.** (აქ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობამ 2020 წლის იანვარში დაამტკიცა დადგენილება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის შესახებ,³² რის თანახმადაც, სშკ-ში ცვლილებები სავალდებულოდ უნდა დაექვემდებაროს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის მომზადებას).

32 რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 35, 17.01.2020, <<https://matsne.gov.ge/document/view/4776100?publication=0>>

4.3. ეტაპობრივი და დინამიური აპროქსიმაციის კონტექსტი

შრომის სამართლის სფეროში ეტაპობრივი სამართლებრივი აპროქსიმაციის ქართულ რეალობაში განხორციელებასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

XXX დანართით განსაზღვრული ვალდებულებების ვადა ყოველთვის არ არის დაცული. არის დაგვიანების შემთხვევები. მაგალითად, *საწარმოებისა და ბიზნესების სრული ან ნაწილობრივი გასხვისების შემთხვევაში დასაქმებულთა უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით 2001/23/EC დირექტივის* იმპლემენტაციისათვის განსაზღვრული იყო 5 წელი. ვალდებულებათა შესრულების ვადა აითვლება 2014 წლიდან. ე.ი. 2019 წელს დირექტივის სტანდარტები არამხოლოდ ეროვნულ კანონმდებლობაში, არამედ, ეროვნულ პრაქტიკაშიც უნდა ყოფილიყო ასახული. *ნახევარგანაკვეთზე სამუშაოს შესახებ“ ჩარჩო შეთანხმების თაობაზე 97/81/EC დირექტივის* იმპლემენტაციის ვადად განისაზღვრა 4 წელი (2018 წ.). *სამსახურიდან კოლექტიური გათავისუფლების შესახებ 98/59/EC დირექტივის* იმპლემენტაციის ვადად დადგინდა 5 წელი (2019 წ.). ზემოაღნიშნული დირექტივის დებულებებმა შრომის კოდექსში ასახვა ჰპოვა დაგვიანებით, 2020 წლის 29 სექტემბერს. მნიშვნელოვანია ხაზგასმა ფაქტისა, რომ ევროკავშირის შრომის დირექტივებთან დაახლოების ვალდებულებები საქართველოს ჰქონდა 2004-2006 წლებშიც PCA-ის ეპოქაში, თუმცა უმრავლესობა არ შესრულებულა³³).

გარდა დაგვიანებისა, არის შეუსრულებლობის ან/და არასათანადო შესრულების შემთხვევები. მაგ.: 92/85/EEC დირექტივა, რომელიც ეხება *ორსულ, ახალნამშობიარებ და მეძუძურ მუშაკათათვის შრომის უსაფრთხო პირობებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შე-*

33 საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა, (სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქმედო გეგმისათვის), საქართველოს მთავრობა, GEPLAC, 2003, <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/evrointegracia/oficialuri-dokument/saq-evrop-harm.pdf>>

მოლებას, განსახორციელებელი იყო 4 ნელში, 2018 წლამდე. დირექტივის ერთ-ერთი ფუნდამენტური ნორმა დედის შვებულების ანაზღაურებასთან დაკავშირებით სშკ-ში ასახული არ არის (ანაზღაურება უნდა იყოს ადკევატური და ითვალისწინებდეს ხელფასის ოდენობას). სშკ არეგულირებს კერძოსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებს. კერძო სფეროში დირექტივის არც ერთი საკვანძო საკითხი, ფაქტიურად, გათვალისწინებული არ არის. თუმცა დირექტივის სტანდარტი დაცულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში. ეს კანონი კი არეგულირებს საჯაროსამართლებრივ შრომით ურთიერთობებს. შედეგად რეალობა ასეთია: საჯარო სექტორში დასაქმებული ქალბატონები დირექტივის 11.2 („b“) და 11.3 მუხლების³⁴ შესაბამისად იღებენ შრომის ხელფასის ტოლფას დეკრეტული შვებულების ანაზღაურებას (ადეკვატურს),³⁵ ხოლო კერძო სექტორში დასაქმებული ქალებისთვის დეკრეტული შვებულების ანაზღაურება (მთელი ორსულობის, მშობიარობის და აგრეთვე, ბავშვის მოვლის პერიოდისათვის, სულ 183 (126+57) დღისათვის არის უკიდურესად მიზერული, არაადეკვატური და ყველასთვის ერთნაირი, კერძოდ არაუმეტეს 1000 ლარისა³⁶ (დაახლოებით 322 დოლარი). არადა ორივე სექტორში დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი (გადამხდელთა ფინანსები).³⁷

შრომის სამართლის სფეროში **დინამიური სამართლებრივი აპროქსიმაციის** ქართულ რეალობაში განხორციელებასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

საქართველო უნდა დაუახლოვდეს ევროპული კავშირის მოქმედ ნორმებს. ამდენად, თუ ასოცირების შეთანხმების

34 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A01992L0085-20190726>>

35 მუხლი 64, საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 27.10.2015, <<https://matsne.gov.ge/en/document/view/3031098?publication=26>>

36 მუხლი 37, 39, სშკ.

37 Kardava, Ekaterine. EU Labour Standards in Georgian Law and Practice, Georgian Labour Code VS Georgian Law on Public Service, association „European Time“, Friedrich Ebert Stiftung, 2018, <https://southcaucasus.fes.de/fileadmin/Publications/2018/workers-eng-booklet_23-09-18.pdf>

დანართებში წერია დირექტივა, რომელიც გაუქმდა ევროკავშირში, დინამიური აპროქსიმაციის საფუძველზე, დანართი უნდა განახლდეს. ერთ-ერთი დირექტივა, კერძოდ, 91/533/EEC დირექტივა შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების ან დასაქმებასთან დაკავშირებული ურთიერთობების შესახებ დამსაქმებლის მიერ დასაქმებულთა ინფორმირების ვალდებულების შესახებ, რომელიც ფიგურირებს AA-ის XXX დანართში, გაუქმდა და ევროკავშირმა 2019 წელს მიიღო ახალი 2019/1152 დირექტივა ევროკავშირში გამჭვირვალე და პროგნოზირებადი სამუშაო პირობების შესახებ. მიუხედავად ამ ფაქტისა, სშკ-ის ბოლო დიდი რევიზიის დროს, 2020 წელს, საკანონმდებლო ცვლილებებისას, კანონპროექტის განმარტებით ბარათსა და შესაბამისობის ცხრილში, დაახლოების შესაბამისობა შეფასდა ძველ დირექტივასთან მიმართებით. ახალი დირექტივის თაობაზე სშკ-ში ცვლილებების განხორციელებისას, ინფორმაცია არც გაჟღერებულა³⁸ (სავარაუდოდ არც შემოწმებულა დინამიური აპროქსიმაციის ფარგლებში).

ზემოაღნიშნული მაგალითები არ არის სრული, თუმცა თვალსაჩინოს ხდის, რა მიმართულებით და რა კონტექსტში საჭიროებს შრომის სამართლის სფეროში სამართლებრივი დაახლოება განვითარებასა და გაძლიერებას.

არის შემთხვევები, როცა ევროპული კავშირის კანონებთან დაახლოებაზე მითითებით (ევროკავშირის სახელით), ინიცირებულია საკითხები, რომლებსაც ევროპული კავშირის სამართალი არ არეგულირებს და არც ასოცირების შეთანხმება ადგენს შესასრულებელ ვალდებულებებად. მაგალითად, ევროპული კავშირის შრომის სამართალი არ აწესრიგების სტაჟირების ინსტიტუტს. თუმცა სშკ-ის 2020 წლის ცვლილების განმარტებით ბარათში მითითებული იყო: „კანონპროექტით რეგულირდება აქამდე დაურეგულირებელი ან არასრულყოფილად რეგულირებული

38 განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ და შესაბამისობის ცხრილი <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247835?>> <<https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/28239?>>

შრომითსამართლებრივი საკითხები. ეროვნული კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის უზრუნველყოფის მიზნით, კანონპროექტი გულისხმობს შემდეგი საკითხების მოწესრიგებას: ... სტაჟიორის სამართლებრივი სტატუსი“.³⁹

დასკვნა

სტატიის მიზანი იყო დაეხასიათებინა შრომის სამართლის სფეროში მიმდინარე ცვლილებები როგორ ეხმიანება სამართლებრივი აპროქსიმაციის არსს და დაახლოებით მიღებული შედეგი არის თუ არა ევროპული პრაქტიკისმაგვარი.

მიუხედავად, შრომის სფეროში მრავლობითი ცვლილებისა და მნიშვნელოვანი პროგრესისა, რაც უდაოდ მოწმობს, ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების სურვილს, სიახლე ყოველთვის არ ნიშნავს, რომ:

1. საქართველომ დაიცვა დაახლოების ვადები (ეტაპობრივი აპროქსიმაციის კონტექსტში);
2. საქართველომ დაიცვა დაახლოების შინაარსობრივი ასპექტები (ეტაპობრივი დაახლოების კონტექსტში);
3. საქართველო დაუახლოვდა ევროკავშირში მოქმედ/ამჟამად ვალიდურ ნორმებს (დინამიური აპროქსიმაციის კონტექსტში);
4. საქართველომ შეისწავლა ევროპული პრაქტიკა კომპლექსურად (არა მხოლოდ დირექტივები, არამედ მათი გამოყენების მაგალითები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში და CJEU-ის სასამართლო გადაწყვეტილებები) და დაასაბუთა, რომ ევროკავშირის შრომის დირექტივებს სწორად უახლოვდება (სამართლებრივი აპროქსიმაციის მეთოდის –

39 ქარდავა ე., სტაჟირების რეგულირება ქართულ და ევროპულ კანონმდებლობაში, თსუ, სამართლის ჟურნალი, #2, 2021, 125-134, <https://tsu.ge/assets/media/files/8/Publications/Law_Journal/JOL_2021_2-Geo.pdf>

შესაბამისობის ცხრილის კონტექსტში);

5. პროვეროპულ კანონთა/დებულებათა მიღებისა და ამოქმედების შემდგომ უზრუნველყო ადმინისტრირებისა და აღსრულების მუდმივი მონიტორინგი (სამართლებრივი აპროქსიმაციის სტადიების კონტექსტში).
6. შეაფასა და გააანალიზა სოციალური პოლიტიკის მიზნების (ახალი შრომითი რეგულაციების) ვაჭრობაზე ზეგავლენა და ცვლილებების შესაბამისობა, როგორც პოლიტიკურ, ასევე, სავაჭრო-ეკონომიკურ კრიტერიუმებთან (DCFTA-ის მე-13 თავის, ასევე, 417-ე და 418-ე მუხლების მოთხოვნებთან).

შრომის პოლიტიკა, ასოცირების შეთანხმებაში კრავს და აერთიანებს ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკურ, სავაჭრო-ეკონომიკურ და სოციალურ მიზნებს. ამდენად, საქართველოში შრომის სამართლის განვითარებისა და სამართლებრივი აპროქსიმაციის პროცესში ეს კარგად უნდა იქნეს გააზრებული.

შრომის სამართლის ევროპეიზაციას რეალურად უნდა ჰქონდეს ადამიანის ღირსეული ყოფის უზრუნველყოფის შედეგი. სხვაგვარად, საეჭვო გახდება ცვლილებების დანიშნულება. 2012 წლის შემდეგ, განსაკუთრებით კი 2014 წლის შემდეგ სშკ-ში 20-ზე მეტი ცვლილების შეტანამ შედეგობრივად საქართველოს მოქალაქეებს უნდა მისცეს ევროპული სტილით დაცვის განცდა, განსაკუთრებით სამუშაო დროის პირად და საოჯახო ცხოვრებასთან ბალანსირებითა და კეთილდღეობის ზრდით, რასაც პირდაპირპროპორციულად და უშუალოდ უზრუნველყოფს ზეგანაკვეთური შრომის ლიმიტირება ანდა ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების ILO-ს ან ევროპული პრაქტიკის სქემით დამკვიდრება, მინიმალური ანაზღაურების განსაზღვრა და კერძო სექტორში დასაქმებული ქალბატონებისათვის ღირსეული დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების დადგენა (მსგავსად საჯარო სექტორში დასაქმებულებისათვის, რამეთუ ორივეგან დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი/ხალხი). **ასეთ შედეგებზე ორიენტირებული ცვლილებები კი ჯერ არ განხორციელებულა.**

მიზანშეწონილია, შრომის სამართლის რეფორმის პროცესში ჩართულნი იყვნენ ევროკავშირის შრომის სამართლის სპეციალისტები (აკადემია, მოსამართლეები) და აქტიურად მიმდინარეობდეს მთარგმნელობითი საქმიანობა CJEU-ის გადწყვეტილებების მიმართულებით.

ბიბლიოგრაფია

სამართლებრივი აქტები

1. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 27.06.2014
2. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ ევროგაერთიანებას და მის წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ საქართველოს შორის, 22.04.1996
3. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, სსმ, 75, 27.12.2010.
4. საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, 19.02.2019
5. საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, 22.10.2009
6. საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, 29.09.2020
7. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 27.10.2015
8. მინიმალური ხელფასის ოდენობის შესახებ, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №351, 04.06.1999
9. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 35, 17.01.2020
10. საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა, (სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქმედო გეგმისათვის), საქართველოს მთავრობა, GEPLAC, 2003, <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/evrointegracia/oficialuri-dokument/saq-evrop-harm.pdf>>
11. Council Decision of 16 June 2014 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part (2014/494/EU)

12. Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union.
13. Consolidated text: Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.
14. Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC.
15. Consolidated text: Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies.
16. Consolidated text: Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses.
17. Consolidated text: Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community.
18. Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time.
19. Consolidated text: Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC).

სამეცნიერო სტატიები, პოლიტიკის დოკუმენტები, ანგარიშები

1. 15 E. & Central Eur. J. on Envtl. L. 11 (2011-2012), Effectiveness, Proportionality and Dissuasiveness, volum15, issue 2, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/eceujevl15&div=13&id=&page=>
2. ქარდავა ეკატერინე, საქართველოს შრომის სამართლის რეფორმა ევროპული ინტეგრაციისა და ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნათა ჩრილში, დისერტაცია, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, იურიდიული ფაკულტეტი, 2018.
3. ქარდავა ეკატერინე, მასწავლებელთა და ლექტორთა განსაზღვრულვა-დიანი ჯაჭვურად განგრძობადი და განახლებადი შრომითი ხელშეკრულებები (1999/70 დირექტივის გამოყენების მაგალითზე), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკა და ქართული შრომის სამართალი, მეორე ნაწილი, ასოციაცია „ევროპის დროით“, ფრიდრიხ ბებრტის ფონდი, კავკასიის უნივერსიტეტის გამომცემლობა.

4. ქარდავა ე., სტაჟირების რეგულირება ქართულ და ევროპულ კანონმდებლობაში, თსუ, სამართლის ჟურნალი, #2, 2021, 125-134, <https://tsu.ge/assets/media/files/8/Publications/Law_Journal/JOL_2021_2-Geo.pdf>
5. Kardava, Ekterine, Kateryna Yarmolyuk-Kröck, Liliانا Palihovici. „Too Little, Too Slow Why Employees in Georgia, Moldova, and Ukraine Do Not Benefit from the EU Association Agreements“, Labour and Social Justice, Friedrich Ebert Stiftung, 2019, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kiew/15773.pdf>>
6. ქარდავა ე., დასაქმებულთა უფლებები, საერთაშორისო მიდგომები, ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებები, საქართველოს რეალობა, რეფორმები, მიმართება ევროპასთან, CSRDG, the EU for Georgia, 2018, <<https://www.asocireba.ge/files/Eka-Kardava-Labour-rights-2018.pdf>>
7. ქარდავა ე., სამართლებრივი დაახლოება – სახელმძღვანელო პრინციპები, საჯარო მოხელის სამაგიდო ბროშურა, ასოციაცია „ევროპის დროით“, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, საქართველოს პარლამენტი, 2017, <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/sascavlo-centri/resursi/booklet-legal-approximation-26-11-17.pdf>>
8. Kardava, Ekaterine. „EU Labour Standards in Georgian Law and Practice, Georgian Labour Code VS Georgian Law on Public Service“, association „European Time“, Friedrich Ebert Stiftung, 2018, <https://southcaucasus.fes.de/fileadmin/Publications/2018/workers-eng-booklet_23-09-18.pdf>
9. Association Implementation Report on Georgia, European Commission, Brussels, 05.02.2021, <https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2021-02/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf>

ინტერნეტ-წყაროები

1. Facebook of the Labour Inspection Service of Georgia.
2. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ და შესაბამისობის ცხრილი, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247835?>> <<https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/28239?>>
3. <<https://www.moh.gov.ge/en/723/>>

პერსონალური მონაცემების დაცვის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები და მათი შესრულების დინამიკა

აბსტრაქტი

სტატია მიმოიხილავს პერსონალური მონაცემების დაცვის მიმართულებით ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს, მათ შორის იმ სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელთან კონსოლიდაცია და აპროქსიმაცია უნდა მოახდინოს საქართველომ. სტატიაში ასევე განხილულია ბოლო წლებში პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტების ამაღლების მიზნით საქართველოში განხორციელებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები, ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების დინამიკა, არსებული მდგომარეობა და გამოწვევები.

ძირითადი ტერმინები: პერსონალური მონაცემები, GDPR, 108-ე კონვენცია, ასოცირების შეთანხმება, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, დამოუკიდებელი ზედამხედველობა

**PERSONAL DATA PROTECTION-RELATED
COMMITMENTS UNDER THE ASSOCIATION
AGREEMENT AND DYNAMICS OF
THEIR FULFILMENT**

ABSTRACT

This article provides a brief overview of the personal data protection-related commitments under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. It outlines those legal frameworks in line with which Georgian legislation should be consolidated and approximated. The article also discusses the recent legislative and institutions reforms focused on increasing national data protection standards, the progress and dynamics of fulfilling Georgia's commitments, as well as the current state of play and challenges.

Key words: personal data, GDPR, convention 108, Association Agreement, State Inspector Service, Independent overseeing

სარჩევი

შესავალი	43
1. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები	46
2. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების დინამიკა	55
დასკვნა.....	68
ბიბლიოგრაფია.....	71

შემოკლებანი

ასოცირების შეთანხმება – ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის

ზოგადი რეგულაცია – ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2016 წლის 27 აპრილის რეგულაცია (EU) 2016/679 „პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ“, რომელიც აუქმებს 95/46/EC დირექტივას (მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია)

ინსპექტორის სამსახური – საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური (2019 წლის 10 მაისიდან – 2022 წლის 1 მარტამდე პერიოდში) ან პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი (2013 წლის 1 ივლისიდან 2019 წლის 10 მაისამდე პერიოდში)

ინსპექტორი – მონაცემთა დაცვის საზედამხებველო ორგანოს ხელმძღვანელი – სახელმწიფო ინსპექტორი (2019 წლის 10 მაისიდან – 2022 წლის 1 მარტამდე პერიოდში), პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი (2013 წლის 1 ივლისიდან 2019 წლის 10 მაისამდე პერიოდში)

საპოლიციო დირექტივა – ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2016 წლის 27 აპრილის დირექტივა (EU) 2016/680 „კომპეტენტური ორგანოების მიერ დანაშაულის პრევენციის, გამოძიების, დადგენის, სისხლისსამართლებრივი დევნის ან სასჯელის აღსრულების მიზნით პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ“, რომელიც აუქმებს საბჭოს 2008/977/JHA ჩარჩო გადანყვეტილებას.

108-ე კონვენცია – ევროსაბჭოს კონვენცია პერსონალური მონაცემების ავტომატური გზით დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ

108+ კონვენცია – ევროპის საბჭოს შესწორების ოქმით (CETS: 223) მოდერნიზებული კონვენცია პერსონალური მონაცემების ავტომატური გზით დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ

შესავალი

საქართველოს ევროპული მისწრაფება გამყარებულია საქართველოს კონსტიტუციის¹ 78-ე მუხლით, რომელიც კონსტიტუციურ ორგანოებს ავალდებულებს „თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“. ამჟამად, საქართველოს ევროინტეგრაციის უმთავრეს სამართლებრივ ინსტრუმენტს წარმოადგენს ასოცირების შეთანხმება,² რომლის მიზანიცაა მხარეთა შორის გაღრმავებული პოლიტიკური დიალოგის, საერთო ღირებულებებსა და მჭიდრო კავშირებზე დაფუძნებული პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა, ასევე თანამშრომლობის გაძლიერება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში.³

სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, ასოცირების შეთანხმება ითვალისწინებს პერსონალური მონაცემების დაცვის სფეროში ევროკავშირის სტანდარტებთან ქართული სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს დაახლოებას. კერძოდ, ასოცირების შეთანხმების მე-14 მუხლი ეხება მხარეთა თანამშრომლობას ევროკავშირის, ევროპის საბჭოსა და საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის

1 საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლი, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>

2 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ ნევრ სახელმწიფოებს შორის, რატიფიცირებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 18 ივლისს და სრულად ძალაშია 2016 წლის 1 ივლისიდან, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

3 იქვე – ასოცირების შეთანხმების პრეამბულა და მუხლი 1.

უზრუნველყოფისთვის. შეთანხმების 118-ე მუხლის თანახმად კი, თითოეულმა მხარემ უნდა მიიღოს ადეკვატური დაცვის მექანიზმები ინდივიდუალური პირების კონფიდენციალურობის, თავისუფლებისა და ფუნდამენტური უფლებების დაცვის მიზნით, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება პერსონალური ინფორმაციის გადაცემას.

ევროპული ინტეგრაცია, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს დემოკრატიის, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვისა და კანონის უზენაესობის ღირებულებების დამკვიდრებას. ტექნოლოგიური პროგრესის ტემპისა და მონაცემთა დამუშავების გაზრდილი მასშტაბებიდან გამომდინარე, მსოფლიო საზოგადოება სულ უფრო და უფრო მეტად ხდება დამოკიდებული ციფრულ სამყაროზე,⁴ სადაც პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა თუ პერსონალური მონაცემების დაცვა განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს. ევროპა მონაცემთა დაცვის წინა ხაზზე დგას⁵. გარდა იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის⁶ მე-8 მუხლით გარანტირებული პირადი და ოჯახური ცხოვრების, საცხოვრისისა და მიმონერის პატივისცემის უფლებით დაცულ ურთიერთობათა სფერო საკმაოდ ფართოა და ასევე მოიცავს პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლებას, ევროკავშირში პერსონალური მონაცემების დაცვა ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებად განიხილება. კერძოდ, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების⁷ მე-16 მუხლი და ფუნდამენტურ უფლებათა

4 მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლის სახელმძღვანელო, 2018 წლის გამოცემა, ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა სააგენტო და ევროპის საბჭო, 3; ხელმისაწვდომია: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-edps-2018-handbook-data-protection_ka.pdf

5 იქვე

6 1950 წლის 4 ნოემბრის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, მე-8 მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/1208370?publication=0>

7 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, მე-16 მუხლი ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

შესახებ ევროკავშირის ქარტიის⁸ მე-8 მუხლი ცალკე განსაზღვრავს უშუალოდ პერსონალური მონაცემების დაცვის უფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. დამატებით, ევროკავშირში მონაცემთა დაცვის ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს ქმნის ამ სფეროში დღემდე ერთადერთი სავალდებულო ძალის მქონე საერთაშორისო ინსტრუმენტი – ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენცია⁹, მისი მოდერნიზებული ვერსია – 108+ კონვენცია,¹⁰ ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია¹¹ და საპოლიციო დირექტივა,¹² ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი.

წინამდებარე სტატია მიმოიხილავს პერსონალური მონაცემების დაცვის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით გათ-

8 Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

9 ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენცია „პერსონალური მონაცემების ავტომატური გზით დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ“, 28.01.1981; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1244845>.

10 2018 წლის 18 მაისს მინისტრთა კომიტეტის 128-ე სესიაზე კონვენციის შესწორებების ოქმით დამტკიცებული მოდერნიზებული კონვენციის ტექსტი ხელმისაწვდომია: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168089ff4e

11 ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2016 წლის 27 აპრილის რეგულაცია (EU) 2016/679 „პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ“, რომელიც აუქმებს 95/46/EC დირექტივას (მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია) ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

12 ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2016 წლის 27 აპრილის დირექტივა (EU) 2016/680 „კომპეტენტური ორგანოების მიერ დანაშაულის პრევენციის, გამოძიების, დადგენის, სისხლისსამართლებრივი დევნის ან სასჯელის აღსრულების მიზნით პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ“, რომელიც აუქმებს საბჭოს 2008/977/JHA ჩარჩო გადაწყვეტილებას, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cel-ex%3A32016L0680>

ვალისწინებულ ვალდებულებებს, მათ შორის იმ სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელთან კონსოლიდაცია და ჰარმონიზაცია უნდა მოახდინოს საქართველომ. სტატიაში ასევე განხილულია ბოლო წლებში პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტების ამაღლების მიზნით საქართველოში განხორციელებული რეფორმები, ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების დინამიკა და არსებული გამოწვევები. სტატიაზე მუშაობისას ძირითადად გამოყენებული იქნა დესკრიფციული და სისტემური ანალიზის მეთოდები, რომელთა საფუძველზე გამოიკვეთა ძირითადი დასკვნები.

1. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულება

როგორც აღინიშნა, ასოცირების შეთანხმების მე-14 და 118-ე მუხლები უშუალოდ ეხება პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხებს. კერძოდ, მე-14 მუხლის თანახმად, „მხარეები თანხმდებიან, რომ ითანამშრომლებენ, რათა უზრუნველყონ პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვა წინამდებარე შეთანხმების I დანართში მითითებული ევროკავშირის, ევროპის საბჭოსა და საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად“. შეთანხმების 118-ე მუხლის მეორე პუნქტი კი ითვალისწინებს თოთოეული მხარის მიერ ადეკვატური დაცვის მექანიზმების მიღების ვალდებულებას ინდივიდუალური პირების კონფიდენციალურობის, თავისუფლებისა და ფუნდამენტური უფლებების დასაცავად, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება პერსონალური ინფორმაციის გადაცემას.

ასოცირების შეთანხმების I დანართში ჩამოთვლილია ის სამართლებრივი აქტები და მინიმალური სტანდარტები, რომლებსაც საქართველოში მონაცემთა დაცვის დონე უნდა შეესაბამებოდეს, კერძოდ:

- ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1995 წლის 24 ოქტომბრის პერსონალურ მონაცემთა დაცვასა და ასეთი ტიპის მონაცემთა თავისუფალ გადაადგილებასთან მიმართებით ინდივიდების დაცვის თაობაზე 95/46/EC დირექტივა;
- 1981 წლის 28 იანვარს ხელმოწერილი „პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ“ ევროსაბჭოს კონვენცია (ETS N108) და დამატებითი ოქმი „ზედამხედველობით ორგანოებთან და მონაცემთა ტრანსსასაზღვრო გადადინებასთან დაკავშირებით“ (ETS N181).

დამატებით, დანართ I-ში მითითებულია, რომ საჭიროები-სამებრ, თითოეულმა მხარემ უნდა გაითვალისწინოს:

- 2008 წლის 27 ნოემბრის „სისხლის სამართლებრივ საკითხებზე პოლიციასა და სასამართლოს შორის თანამშრომლობის ფარგლებში დამუშავებულ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საბჭოს 2008/977/JHA, ჩარჩო გადანყვეტილება;
- 1987 წლის 17 სექტემბრის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის NR(87)15 რეკომენდაცია, რომელიც არეგულირებს პოლიციის სფეროში პერსონალურ მონაცემთა გამოყენებას.

აღსანიშნავია, რომ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ ევროკავშირში მიღებულ იქნა ზოგადი რეგულაცია, რომლითაც გაუქმდა 95/46/EC დირექტივა. ზოგადი რეგულაციის¹³ 94-ე მუხლის თანახმად გაუქმებულ დირექტივაზე მითითება მიიჩნევა როგორც ამ რეგულაციაზე მითითება. იგივე მიდგომა განავითარა ევროკავშირმა საპოლიციო დირექტივასთან¹⁴ მიმართებით და 2008/977/JHA ჩარჩო გადანყვეტილებაზე გაკეთებული მითითებანი ასევე ითვლება აღნიშნულ დირექტივაზე მითითებად. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ასოცირების

13 იქვე. ზოგადი რეგულაციის 94.2 მუხლი.

14 იქვე. საპოლიციო დირექტივის 59.2 მუხლი.

შეთანხმების დანართ I-ში მოხსენიებულია 95/46/EC დირექტივა და 2008/977/JHA ჩარჩო გადაწყვეტილება, რომლებთანაც ჰარმონიზაციაც საქართველომ მეტწილად უკვე მოახდინა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის¹⁵ ფარგლებში, რაც დასტურდება კიდევ სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შესახებ ევროკომისიის ანგარიშებით,¹⁶ ასოცირების შეთანხმების მიზნებისთვის საქართველომ უნდა უზრუნველყოს პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვა სწორედ ზოგადი რეგულაციისა და საჭიროებისამებრ, საპოლიციო დირექტივის შესაბამისად.

ასოცირების შეთანხმების I დანართში ასევე მითითებულია 1981 წლის 28 იანვრის 108-ე კონვენცია და 2001 წლის 8 ნოემბერს ხელმოწერილი დამატებითი ოქმი „ზედამხედველობით ორგანოებთან და მონაცემთა ტრანსსასაზღვრო გადადინებასთან დაკავშირებით“,¹⁷ აღსანიშნავია, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში პირველი და ჯერჯერობით ერთადერთი მრავალმხრივი საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტის – 108-ე კონვენციის რატიფიცირება საქართველომ 2005 წელს მოახდინა,¹⁸ რითაც აიღო კონვენციის სტანდარტებთან შესაბამისი ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის შექმნის ვალდებულება და შედეგად, 2011 წლის 28 დეკემბერს მიღებულ იქნა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი¹⁹. 2013 წელს კი საზედამხედველო ორგანოს – პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის

15 სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა და შესაბამისი ანგარიშები ხელმისაწვდომია საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე <https://mfa.gov.ge/>

16 იქვე.

17 დამატებითი ოქმი ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/2352161?publication=0>

18 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ“ კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე, 28.10.2005, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/43414?publication=0>

19 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/1561437?publication=23>

აპარატის შექმნის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტმა ასევე მოახდინა ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენციის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება.²⁰

ევროსაბჭოსა და ევროკავშირში სამართლებრივი ინსტრუმენტების განახლებისა და მოქალაქეთა დაცვის გარანტიების გაძლიერების პროცესი პარალელურ რეჟიმში მიმდინარეობდა. ევროკავშირში მონაცემთა დაცვის სამართლებრივი ჩარჩოს მოდერნიზებაზე დისკუსია 2009 წლიდან იღებს სათავეს. რეგულაციის პროექტი ევროპულმა კომისიამ 2012 წლის იანვარში გამოაქვეყნა. ხანგრძლივი საკანონმდებლო პროცესისა და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის შედეგად 2016 წლის აპრილში მიღებულ იქნა ზოგადი რეგულაცია, რომელიც 2018 წლის 25 მაისს სრულად ამოქმედდა. რაც შეეხება ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენციის მოდერნიზებას, გადაწყვეტილება 2011 წელს იქნა მიღებული და მის ძირითად მიზანს კონვენციის შესრულების კონტროლის მექანიზმების გაძლიერებასთან ერთად წარმოადგენდა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და მონაცემთა დაცვის გაძლიერება ციფრულ ეპოქაში. ხანგრძლივი მოლაპარაკებების შემდეგ 2018 წელს შესწორებების ოქმის (CETS: 223)²¹ დამტკიცებით დასრულდა 108-ე კონვენციის მოდერნიზების პროცესი. 2022 წლის სექტემბრის მდგომარეობით შესწორებების ოქმს ხელი მოაწერა 44-მა ქვეყანამ, მათ შორის ევროკავშირის ყველა წევრმა და ევროსაბჭოს არაწევრმა ხუთმა სახელმწიფომ. ხელმომწერი ქვეყნებიდან 19-მა უკვე მოახდინა მისი რატიფიცირებაც²². სამწუხაროდ, საქართველო

20 დამატებითი ოქმის რატიფიცირება მოხდა საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 ივლისის №871-რს დადგენილებით, ძალაშია 2014 წლის 1 მაისიდან, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/2352161?publication=0>

21 შესწორების ოქმი (CETS: 223) და მოდერნიზებული კონვენცია 108+ ინგლისურ ენაზე. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108/modernised>

22 ხელმომწერი და რატიფიკატორი ქვეყნების ჩამონათვალი ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=223>. ბოლო ნახვა 27.01.2022

ევროსაბჭოს ნევრი სახელმწიფოების იმ შვიდ ქვეყანას შორის არის, რომლებსაც ჯერ არც ოქმის ხელმოწერა და არც რატიფიცირება არ მოუხდენია.

მონაცემთა დამუშავების ძირითად პრინციპებთან, მონაცემთა სუბიექტის უფლებებთან და მონაცემთა დამმუშავებელი საჯარო და კერძო ორგანიზაციებთან მიმართებით კონვენცია 108+ და ზოგადი რეგულაცია მსგავს დებულებებს მოიცავს, თუმცა ასევე ვხვდებით გარკვეულ განსხვავებებსაც. კონვენცია მისი ბუნებიდან გამომდინარე, უფრო ზოგადია და საჭიროებს ეროვნულ კანონმდებლობით მისი პრინციპებისა და დებულებების გამყარებასა და აღსრულების მექანიზმების დეტალიზებას. ზოგადი რეგულაცია კი უფრო დეტალურად განსაზღვრავს როგორც მონაცემთა სუბიექტთა უფლებების რეალიზების მექანიზმებს, ასევე მონაცემთა დამმუშავებელი ორგანიზაციების ვალდებულებებს, მათ შესრულებაზე კონტროლის მექანიზმებსა და პასუხისმგებლობის ზომებს.

აღსანიშნავია, რომ ზოგად რეგულაციას პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს არა მხოლოდ ევროკავშირის ყველა სახელმწიფოში, არამედ ის ასევე ვრცელდება ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ დაფუძნებულ იმ მონაცემთა დამმუშავებლებზეც, რომლებიც ევროკავშირის ტერიტორიაზე მცხოვრები პირების პერსონალურ მონაცემებს ამუშავებენ,²³ შესაბამისად, ეს რეგულაცია უკვე ვრცელდება იმ ქართულ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებზე, რომლებიც:

ა) ევროკავშირში მყოფ სუბიექტებს სთავაზობენ საქონელს ან მომსახურებას, მიუხედავად იმისა, მოითხოვს თუ არა ეს მონაცემთა სუბიექტებთან ანგარიშსწორებას; ან

ბ) ახდენენ ევროკავშირის ტერიტორიაზე მონაცემთა სუბიექტების ქცევის მონიტორინგს.

ორივე დოკუმენტი აძლიერებს ინდივიდის უფლებრივ გარანტიებს, მონაცემთა დამმუშავებელი ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულებას და საზედამხედველო ორგანოების

23 ევროკავშირის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია, მე-3 მუხლი.

უფლებამოსილებებს. ზოგადი რეგულაციით მნიშვნელოვნად იზრდება მონაცემთა დამუშავების წესების დარღვევისთვის დაკისრებული ჯარიმები, რომლებიც უნდა იყოს ეფექტური, პროპორციული და ჰქონდეს შემაკავებელი ეფექტი.²⁴ გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებებისათვის სავალდებულო ხდება პერსონალური მონაცემების დაცვაზე პასუხისმგებელი პირის (ოფიცრის) დანიშვნა. ანალოგიური ვალდებულება ეკისრებათ იმ კერძო ორგანიზაციებსაც, რომელთა ძირითად საქმიანობას დიდი ოდენობით და განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემთა დამუშავება წარმოადგენს.²⁵

რაც შეეხება I დანართში მითითებულ 1987 წლის 17 სექტემბრის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის N R (87)15 რეკომენდაციას²⁶, მისი გათვალისწინება და ასახვა ეროვნულ კანონმდებლობაში განხორციელდა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების ფარგლებში, რაც დასტურდება ევროკომისიის ანგარიშებით.²⁷

ასოცირების შეთანხმება კომპლექსური დოკუმენტია და მისი შესრულება მოითხოვს მწყობრი და თანმიმდევრული გეგმის არსებობას. სწორედ ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პრიორიტეტებისა და მათი მიღწევის ინდიკატორების განსაზღვრისა და განხორციელებისთვის შეიქმნა ასოცირების დღის წესრიგი²⁸. რიგით პირველი დღის წესრიგი 2014-2016 წლის პრიორიტეტებს მოიცავდა, ხოლო რიგით მეორე დღის წესრიგი 2017-2020 წლების ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავდა. პერსონალური მო-

24 იქვე, 83-ე მუხლი.

25 ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია, 37-ე მუხლი.

26 რეკომენდაციის ინგლისური ტექსტი ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/t/168062dfd4>

27 იხ. სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშები საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე <https://mfa.gov.ge/>

28 ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგები 2014-2016 და 2017-2020 წლებისთვის ხელმისაწვდომია საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე – <https://mfa.gov.ge/>

ნაცემების დაცვის სფეროში 2014-2016 წლების დღის წესრიგის მთავარ პრიორიტეტებს წარმოადგენდა²⁹:

- პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის უზრუნველყოფა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, და შესაბამისი საკანონმდებლო და პრაქტიკული ნაბიჯების გადადგმა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისადმი პატივისცემის გაზრდის მიმართულებით, მათ შორის, სისხლის სამართლის სფეროში; მონაცემთა დაცვის სტანდარტების კერძო სექტორზე გავრცელების უზრუნველყოფა;
- მონაცემთა დაცვის ორგანოს (ინსპექტორის აპარატის) შესაძლებლობების გაძლიერების გაგრძელება და ყველა სექტორში, განსაკუთრებით, სამართალდამცავ ორგანოებში მონაცემთა დაცვის სტანდარტების გამოყენების კონტროლი, მონაცემთა დაცვის ორგანოს დამოუკიდებლობისა და მისი შესაბამისი რესურსებით აღჭურვის უზრუნველყოფა, რაც ამ უკანასკნელს მისცემს საშუალებას შეასრულოს, ადეკვატური ძალაუფლებითა და მოვალეობებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი სადამკვირვებლო ორგანოს როლი;
- პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვის გაუმჯობესება და მისი დარღვევის ფაქტების გამოძიება; პერსონალურ მონაცემთა, კანონის შესაბამისად მართვის უზრუნველყოფა, საჭიროების, პროპორციულობის და კონფიდენციალურობის პრინციპების დაცვით და ადეკვატური ზედამხედველობის პირობებში.
- მონაცემთა დაცვასა და ადამიანის უფლებებზე ორიენტირებული მიდგომისთვის მის მნიშვნელობაზე უწყვეტი და მიზანმიმართული საინფორმაციო კამპანიის წარმართვა.

2017-2020 წლების დღის წესრიგში მოკლევადიან პრი-

29 იქვე საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016, 12-13

ორიგეტებს შორის დასახელებულია³⁰ „პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის უზრუნველყოფა ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, და პრაქტიკული ნაბიჯების გადადგმა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფლების პატივისცემის გაზრდის მიმართულებით, მათ შორის, სისხლის სამართლის სფეროში; მონაცემთა დაცვის სტანდარტების კერძო და საჯარო სექტორზე გავრცელების უზრუნველყოფა“. რაც შეეხება საშუალოვადიან პრიორიტეტებს, მათში მოიაზრება:

- მონაცემთა დაცვის ორგანოს (ინსპექტორის აპარატის) შესაძლებლობების გაძლიერების გაგრძელება და მონაცემთა დაცვის სტანდარტების შესრულების ზედამხედველობა.
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ სამართლებრივი ბაზის დანერგვის გაგრძელება ყველა სექტორში, ევროპული ინსტრუმენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად დადგენილ ნიშნულებთან შესაბამისობაში მყოფი მონაცემთა დაცვის მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად.
- მონაცემთა დაცვის თაობაზე საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის დაახლოება მონაცემთა დაცვის უახლეს ევროპულ სტანდარტებთან.

უფრო დეტალურად ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგით გათვალისწინებული პრიორიტეტების შესრულების მაჩვენებლები სტატიის II თავშია განხილული, მანამდე კი ცალკე აღნიშვნას იმსახურებს 2019 წელს მიღებული საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის საგზაო რუკა.³¹ ეს დოკუმენტი მოიცავს როგორც ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული რეფორმების თანმიმდევრულ განხორციელებას, ასევე ცალკეული სფეროების მიხედვით გამოკვეთს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც სცილდება ასოცირების შეთანხ-

30 იქვე საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2017-2020, 27

31 საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის საგზაო რუკა, 25.02.2019, ხელმისაწვდომია საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე <https://mfa.gov.ge/>

მებას და მიზნად ისახავს ევროკავშირთან საქართველოს მეტი პოლიტიკურ ასოცირებას და ეკონომიკურ ინტეგრაციას. სხვა საკითხებთან ერთად, საგზაო რუკა ეხება პერსონალური მონაცემების დაცვის მიმართულებით საქართველოს სამომავლო გეგმებსაც, კერძოდ:

- მონაცემთა დაცვის ორგანოს შესაძლებლობების გაძლიერების გაგრძელებას და მონაცემთა დაცვის სტანდარტების შესრულების ზედამხედველობას;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ სამართლებრივი ბაზის დანერგვის გაგრძელებას ყველა სექტორში, ევროპული ინსტრუმენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად დადგენილ ნიშნულებთან შესაბამისობაში მყოფი მონაცემთა დაცვის მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად.
- მონაცემთა დაცვის თაობაზე საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის დაახლოებას მონაცემთა დაცვის უახლეს ევროპულ სტანდარტებთან.³²

რამდენადაც საგზაო რუკა ზოგადი რეგულაციისა და საპოლიციო ღირეტივის ამოქმედებისა და კონვენციის 108+ ხელმოწერის შემდგომ არის შემუშავებული, „მონაცემთა დაცვის უახლეს ევროპულ სტანდარტებში“ სწორედ აღნიშნული სამართლებრივი დოკუმენტები უნდა იგულისხმებოდეს. ამ მიდგომას კიდევ უფრო ამყარებს ის ფაქტი, რომ მთავრობის სამოქმედო გეგმებსა³³ და მონაცემთა დაცვის საზედამხედველო ორგანოს დოკუმენტებში ცალსახად კეთდება მითითება ევროპის მონაცემთა დაცვის განახლებულ სამართლებრივ ჩარჩოზე, მათ შორის ევროპის საბჭოს 108+ კონვენციასა და ევროკავშირის ზოგად რეგულაციაზე.

ამრიგად, ასოცირების შეთანხმება განსაზღვრავს იმ ნიშნულებსა და სამართლებრივ აქტებს, რომლებთან დაახლოე-

32 იქვე, 46

33 საგზაო რუკის სამოქმედო გეგმები ხელმისაწვდომია საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდზე <https://mfa.gov.ge/%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/NAP-for-the-implementation-of-the-AA-and-AA.aspx>

ბაც უნდა მოახდინოს საქართველომ პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის უზრუნველსაყოფად. აღსანიშნავია, რომ ასოცირების შეთანხმებაში მითითებული კონვენციის, რეგულაციის, დირექტივისა და რეკომენდაციის გათვალისწინება ხელს შეუწყობს არა მხოლოდ პერსონალური მონაცემების დაცვის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობას, არამედ ასევე ევროკავშირთან და მის წევრ ქვეყნებთან სექტორული თანამშრომლობის გაღრმავებას, მათ შორის უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში.

2. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების დინამიკა

2013-2017 წლებში სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესახებ დიალოგისა და ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში პერსონალური მონაცემების დაცვის კანონმდებლობის დახვეწისა და აღსრულების მიმართულებით, საქართველოში მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა. 2013 წლის 1 ივლისს დაინიშნა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის პირველი ინსპექტორი და დაიწყო დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოს ფორმირება. ამავე წელს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენციის დამატებითი ოქმის რატიფიცირება³⁴ და მისი მოთხოვნების შესასრულებლად 2014 წელს განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები,³⁵ რამაც შექმნა საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობის, ობიექტურობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უფრო მყარი გარანტიე-

34 დამატებითი ოქმის რატიფიცირება მოხდა საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 27 ივლისის №871-რს დადგენილებით, ძალაშია 2014 წლის 1 მაისიდან.

35 საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (2636-რს), 01.08.2014; პირველი მუხლის მე-7 პუნქტი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2457307>.

ბი. გაიზარდა პარლამენტის წინაშე ინსპექტორის ანგარიშვალდებულების ხარისხი³⁶ და შეიცვალა მისი არჩევის წესი.³⁷ ახალი კანონის დებულებები უზრუნველყოფდა ინსპექტორის შერჩევის პროცესის მაქსიმალურ გამჭვირვალობას, ხელისუფლების ყველა შტოს, სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების თანაბარ მონაწილეობას. ნაცვლად პრემიერ-მინისტრის მიერ დანიშვნისა, ცვლილებების შემდგომ მონაცემთა დაცვის საზედამხედველო ორგანოს ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ირჩევს პარლამენტი.³⁸

2014 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით³⁹ გაფართოვდა კანონის მოქმედების სფეროც. ინსპექტორის მანდატი გავრცელდა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ დანაშაულის თავიდან აცილებისა და გამოძიების, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებებისა და მართლწესრიგის დაცვის მიზნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებისთვის მიკუთვნებულ მონაცემთა ავტომატურ დამუშავებაზე.⁴⁰ გარდა ამისა, ინსპექტორის მანდატი სრულად გავრცელდა კერძო სექტორზეც და 2014 წლის 1 ნოემბრიდან ინსპექტორს მიენიჭა საჯარო ორგანიზაციებთან ერთად კერძო ორგანიზაციების შემოწმებისა და სამართალდარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების უფლებამოსილება.⁴¹

გატარებული საკანონმდებლო რეფორმის შედეგად დაიხვეწა საზედამხედველო ორგანოს ეფექტიანი ინტერვენციისა და დარღვევებზე რეაგირების მექანიზმები. კერძოდ, ინსპექტორ-

36 იქვე, პირველი მუხლის მე-10 პუნქტი.

37 იქვე, პირველი მუხლის მე-7 პუნქტი.

38 იქვე.

39 საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (2639-რს), 01.08.2014; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2455851>.

40 იქვე, პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

41 საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (2639-რს), 01.08.2014; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/245730>

სა და მის წარმომადგენლებს მიეცათ უფლება შემომნების განსახორციელებლად წინასწარი გაფრთხილების გარეშე შესულიყვნენ ნებისმიერ დაწესებულებასა თუ ორგანიზაციაში და გაცნობოდნენ ნებისმიერ დოკუმენტსა და ინფორმაციას, მათ შორის, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებების შემცველს, აგრეთვე ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობისა და დანაშაულის გამოძიების ამსახველ მასალას, მიუხედავად მათი შინაარსისა და შენახვის ფორმისა.

საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო და ევროპული ხელშეკრულებებით გარანტირებული პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების დასაცავად, პირად ცხოვრებაში ჩარევისა და პერსონალური მონაცემების კატეგორიის⁴² გათვალისწინებით, 2014 წელს საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, მხოლოდ სასამართლო კონტროლით გახდა შესაძლებელი ისეთი საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარება, რომლებიც ზღუდავს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას. ამასთან, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით განისაზღვრა იმ დანაშაულთა კატეგორია, რომელთა გამოძიებისთვისაც შესაძლებელია ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარება და აქვე დადგინდა მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომლის თანახმადაც ასეთი მოქმედებები უნდა განხორციელდეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც სხვა საშუალებებით შეუძლებელია გამოძიებისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე მტკიცებულებების მოპოვება ან ეს გაუმართლებ-

42 განსაკუთრებული კატეგორიის მონაცემები, რომელიც დაკავშირებულია პირის რასობრივ ან ეთნიკურ კუთვნილებასთან, პოლიტიკურ შეხედულებებთან, რელიგიურ ან ფილოსოფიურ მრწამსთან, პროფესიულ კავშირში განეწვევასთან, ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან, სქესობრივ ცხოვრებასთან, ნასამართლობასთან, ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან, პირისთვის აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან, პირთან საპროცესო შეთანხმების დადებასთან, განრიდებასთან, დანაშაულის მსხვერპლად აღიარებასთან ან დაზარალებულად ცნობასთან, აგრეთვე, ბიომეტრიული და გენეტიკური მონაცემები, რომლებიც ზემოაღნიშნული ნიშნებით ფიზიკური პირის იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა; „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ბ“ პუნქტი.

ლად დიდ ძალისხმევას საჭიროებს.⁴³ კოდექსი ითვალისწინებს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპსაც, როგორცაა ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების ფარგლების (ინტენსივობა) პროპორციულობა ლეგიტიმურ მიზანთან მიმართებით.

გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის პროცესში სასამართლო კონტროლის გაძლიერებასთან ერთად, არსებულმა რეალობამ საგამოძიებო მიზნებით მონაცემთა დამუშავების პროცესზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი დამოუკიდებელი ორგანოს როლის გაძლიერება დააყენა დღის წესრიგში. 2014 წლის ნოემბერში მიღებული ცვლილებების⁴⁴ შედეგად, 2015 წლის მარტიდან ინსპექტორს მიენიჭა სისხლის სამართლის დანაშაულის გამოძიების მიზნით ჩატარებული ფარული საგამოძიებო მოქმედებების (სატელეფონო კომუნიკაციის ფარული მიყურადება-ჩანერა, კავშირგაბმულობის არხიდან ინფორმაციის მოხსნა-ფიქსაცია და კომპიუტერულ მონაცემებთან დაკავშირებული საგამოძიებო მოქმედებები) და უფლებამოსილი ორგანოს მონაცემთა ბანკებში განხორციელებული საქმიანობის კონტროლის უფლებამოსილება. საკანონმდებლო ცვლილებებით კი, რომლებიც 2017 წლის 31 მარტიდან ამოქმედდა,⁴⁵ ინსპექტორის კონტროლი გავრცელდა ყველა სახის ფარულ საგამოძიებო მოქმედებაზე, მათ შორის ფარულ ვიდეო-ჩანერა ან/და აუდიო-ჩანერაზე, ფოტოგადაღებაზე, ტექნიკური საშუალებებით ელექტრონული თვალყურის დევნებაზე და სხვა, თუმცა გარკვეული დათქმებით.

აღნიშნული საკანონმდებლო რეფორმებისა და პრაქტიკული ნაბიჯების გადადგმის შედეგად შესაძლებელი გახდა 2017

43 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, 09.10.2009, 143² მუხლის მე-4 პუნქტი; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90034>.

44 საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (2869-IX), 30.11.2014; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2592975>.

45 საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (479-III), 22.03.2017; ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3597407>.

წელს მაღალი დონის შეთანხმების დადება საქართველოსა და ევროპის პოლიციის სამსახურს („ევროპოლი“) შორის ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ⁴⁶, ხოლო 2019 წელს კი თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ასევე დაიდო ევროკავშირის მართლმსაჯულების თანამშრომლობის ორგანოსთან („ევროჯასტი“)⁴⁷. ორივე შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნების შესაბამის ორგანოებს შორის ინფორმაციის, მათ შორის, პერსონალური მონაცემების გადაცემა-გამოთხოვის მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის.

გარდა ამისა, როგორც კერძო, ისე საჯარო სექტორში არსებული სისტემური პრობლემების აღმოსაფხვრელად, საზედამხედველო ორგანომ შეიმუშავა კომპლექსური მიდგომები, კერძო და საჯარო ორგანიზაციების მონაცემთა დამუშავების პროცესების შემოწმებისა და კანონდარღვევებზე ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობების დაკისრების პარალელურად, დარღვევების პრევენციისა და მონაცემთა დაცვის სტანდარტების პრაქტიკაში ეფექტიანად დანერგვისთვის საჯარო და კერძო ორგანიზაციებს მიეცათ შესაძლებლობა მიეღოთ წერილობითი და ზეპირი კონსულტაციები, მათი წარმომადგენლებისთვის ჩატარდა ასეულობით შეხვედრა და ტრენინგი, მომზადდა არაერთი თემატური და სექტორული რეკომენდაცია, წლიდან წლამდე იზრდება მოქალაქეთა მიმართვიანობა და ინსპექტირებების სტატისტიკა⁴⁸.

2018 წლის 21 ივლისს მიღებულ იქნა „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.⁴⁹ ამ

46 შეთანხმება ევროპის პოლიციის სამსახურსა და საქართველოს შორის ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ; 04.04.2017 ხელმისაწვდომია: <https://www.europol.europa.eu/agreements/georgia-0>.

47 შეთანხმება ევროჯასტსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის შესახებ, 29.03.2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/non-EU-states/liaison-prosecutors/georgia>

48 თემატური რეკომენდაციები და სტატისტიკა ხელმისაწვდომია: <https://personaldata.ge/>.

49 სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2019 წლის 8 მაისის რედაქციით ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/4276790?publication=3>

კანონის ამოქმედებისთანავე (2019 წლის 10 მაისიდან) გაუქმდა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის თანამდებობა, თუმცა სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილებები შეიძინა კანონის ამოქმედების დროისთვის თანამდებობაზე მყოფმა საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეულმა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორმა, ხოლო სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ჩაითვალა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის უფლებამონაცვლედ. გარდა პერსონალური მონაცემების დაცვის ინსპექტორის ფუნქციებისა, რომელიც გულისხმობდა პერსონალური მონაცემების დაცვის კანონიერებისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების კონტროლს, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს ასევე მიენიჭა სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ ჩადენილი გარკვეული განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის და ძალადობით ან დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფით ჩადენილი სამოხელეო დანაშაულის მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიების უფლებამოსილება.

ინსპექტორის სამსახური 2019 -2021 წლებში მიუხედავად კოვიდ-19 პანდემიით გამოწვეული ახალი გამოწვევებისა, ეფექტიანად ახორციელებდა მონაცემთა დაცვის კანონიერების კონტროლს, რაზეც მეტყველებს სამსახურის წლიური ანგარიშები და 2021 წლის ნოემბერში ჩატარებული საზოგადოებრივი ცნობიერების კვლევის შედეგები⁵⁰, რომლის თანახმადაც გამოკითხულთა 56%-ს სმენია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ, მათგან 65% ენდობა სამსახურს და 85% აცხადებს, რომ საჭიროების შემთხვევაში მიმართავდა სამსახურს.

50 კვლევა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ინიციატივითა და ამერიკის შეერთებული შტატების (აშშ) საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მხარდაჭერით მომზადდა Tetra Tech ARD-ის დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა საქართველოში (GGI) პროექტის დაკვეთით. 2021 წლის 11-19 ნოემბერს რაოდენობრივი კვლევა ჩატარა კომპანია „ეისითი“-მ, სულ სატელეფონო ინტერვიუს მეთოდით გამოიკითხა 1206 პირი. ჯამური შერჩევითი ცდომილება ქვეყნის მასშტაბით 2.8%. თბილისი – 4.9%, რეგიონებისთვის – 3.5%.

2019 წლიდან ასოცირების შეთანხმებითა და 2017-2020 წლების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულების ტემპი შემცირდა, რისი მთავარი მაჩვენებელიც იყო მოქმედი კანონმდებლობის მონაცემთა დაცვის უახლეს ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების პროცესის შეფერხება. 2018-2019 წლებში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის მიერ მომზადებული და საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ 2019 წლის 22 მაისს ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი⁵¹, მიუხედავად ინსპექტორის სამსახურის მცდელობისა⁵² და არასამთავრობო ორგანიზაციების⁵³ მოწოდებისა, მეცხრე მოწვევის პარლამენტს არ განუხილავს. სამწუხაროდ, დღემდე ვერც მეათე მოწვევის პარლამენტმა შეძლო საკანონმდებლო პაკეტის განხილვა. ამ ფონზე, 2021 წლის 30 დეკემბერს დაჩქარებული წესითა და ინსპექტორის სამსახურთან კონსულტაციის გარეშე მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებებმა⁵⁴ როგორც ადგილობრივი, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების სამართლიანი წუხილი და შეშფოთება გამოიწვია. ცვლილებების თანახმად, 2022 წლის 1 მარტიდან გაუქმნდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა, თანამდებობებიდან გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ფუნქციები კი გადანაწილდა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურსა და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურს შორის.

საქართველოს პარლამენტის გადანყვევტილებას კანონპროექ-

51 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საკანონმდებლო პაკეტის პროექტი და ყველა სხვა დაკავშირებული დოკუმენტები ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/18184>

52 სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის განცხადება ხელმისაწვდომია: <https://personaldata.ge/ka/press/post/7793>

53 არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/emc-irc-saia-da-rivg-mivmartavt-sakartvelos-parlaments-miighon-kanoni-personalur-monatsemta-datsvis-shesakheb>

54 საკანონმდებლო აქტი ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/4276790>

ტის განხილვის პროცესში და მიღების შემდგომაც სხვა ადგილობრივ თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და საქართველოში აკრედიტირებული დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლებთან ერთად ასევე გამოეხმაურნენ ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში⁵⁵ და ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი.⁵⁶ ევროკავშირის წარმომადგენელმა ხაზი გაუსვა იმას, რომ „ძირითადი სახელმწიფო ინსტიტუტების ნდობა და დამოუკიდებლობა არსებითია დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებისთვის და ევროკავშირი – საქართველოს ასოცირების შეთანხმების სათანადო განხორციელების და საქართველოს ევროპული მისწრაფებების განუყოფელი ნაწილია“. შესაბამისად, ცვლილებები, რომელიც დამოუკიდებელ ორგანოსთან კონსულტაციების გარეშე წარიმართა და 6 წლის ვადით არჩეული თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადამდე ადრე შეწყვეტას გულისხმობს, ვერ იქნება მიჩნეული 2017-2020 წლების ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული მონაცემთა დაცვის ორგანოს შესაძლებლობების გაძლიერების გაგრძელებად, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პარლამენტის მიერ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში არ იქნა შეტანილი ისეთი ცვლილებები, რომელიც „ევროპული ინსტრუმენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად დადგენილ ნიშნულებთან შესაბამისობაში მყოფი მონაცემთა დაცვის მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად“ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება მიჩნეულიყო.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებების საკითხი ასევე აისახა საქართველოს ევროკავშირში განევრების განაცხადის თაობაზე ევროკომისიის მიერ 2022 წლის 16 ივნისს გამოქვეყნებულ მოსაზრებებშიც.⁵⁷ კერძოდ, ევროკომისიის შეფასე-

55 განცხადება ხელმისაწვდომია: <https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/109366/>

56 განცხადება ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-georgian-parliament-should-reject-draft-legislation-undermining-the-independent-functioning-of-the-state-inspector-s-service>

57 იხ. გვერდები 10 და 17, მოსაზრება ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-georgias-application-membership-european-union_en

ბის თანახმად, ახლადშექმნილ სამსახურებს ჯერ კიდევ მოუწევთ დამოუკიდებლობისა და ეფექტურობის დადასტურება. რეკომენდაციებში კი ევროკომისია საქართველოს მოუწოდებს სხვა საკითხებთან ერთად ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მისაღებად უზრუნველყოს პერსონალური მონაცემების დაცვის სამსახური მისი მანდატის ადექვატური რესურსითა და მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის.

აღსანიშნავია, რომ როგორც 108-ე კონვენცია, ისევე ზოგადი რეგულაცია, საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობას, ისევე როგორც პირდაპირი ან ირიბი გავლენებისაგან თავისუფლებას⁵⁸ გადამწყვეტ მნიშვნელობას ანიჭებს. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ რამდენიმე საქმესთან მიმართებით იმსჯელა საზედამხედველო ორგანოების დამოუკიდებლობის ხარისხზე. მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლის სახელმძღვანელოში მოცემულია მოკლედ ინფორმაცია საქმეზე ევროპული კომისია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის წინააღმდეგ,⁵⁹ რომელშიც სასამართლომ ხაზი გაუსვა საზედამხედველო ორგანოების გარე ზემოქმედებისგან, მათ შორის სახელმწიფო ორგანოთა პირდაპირი ან არაპირდაპირი გავლენისგან თავისუფლების მნიშვნელობას. სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ საზედამხედველო ორგანოები პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებასთან დაკავშირებული უფლებების „დამცველები“ არიან და მათი შექმნა მიჩნეულია ფიზიკურ პირთა დაცვის მნიშვნელოვან კომპონენტად პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას. შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა, რომ საზედამხედველო ორგანოები გერმანიაში – სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან კონტროლის გამო – არ იყვნენ სრულად დამოუკიდებელნი ევროკავშირის მონაცემთა დაცვის კანონმდებლობის მიხედვით⁶⁰.

58 იხ. ზოგადი რეგულაციის 52-ე მუხლი.

59 CJEU, C-518/07, European Commission v. Federal Republic of Germany [GC], 2010 წლის 9 მარტი, პუნქტი 27.

60 მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლის სახელმძღვანელო 2018 წლის გამოცემა, 219

ხოლო საქმეში ევროპული კომისია უნგრეთის წინააღმდეგ⁶¹ სასამართლომ აღნიშნა, რომ „მოთხოვნა თითოეულმა საზედამხედველო ორგანომ შეძლოს მასზე დაკისრებულ მოვალეობათა სრული დამოუკიდებლობით შესრულება, მოიცავს შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს ვალდებულებას, ამ უწყებას მისცეს უფლებამოსილების ვადის სრულ ამონაწერვამდე მუშაობის საშუალება.“ საქმის განხილვის შედეგად სასამართლომ დაადგინა, რომ საზედამხედველო ორგანოს უფლებამოსილების ვადის ნაადრევად შეწყვეტით, უნგრეთმა ვერ შეასრულა ევროკავშირის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულებები.

სამეცნიერო წრეებში საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებლობისა და გავლენებისგან თავისუფლების მნიშვნელობას არაერთი სტატია თუ პუბლიკაცია ეხება.⁶² მაგალითისთვის, გრეჰამ გრინლიფი სტატიაში „მონაცემთა დაცვის ორგანოების დამოუკიდებლობა – საერთაშორისო სტანდარტები“ განიხილავს საზედამხედველო ორგანოების დამოუკიდებლობის განმაპირობებელ 13 კრიტერიუმს, მათ შორის საზედამხედველო ორგანოს ხელმძღვანელის პიროვნულ თვისებებს, გამჭვირვალე არჩევის წესსა და დანიშვნა/არჩევას განსაზღვრული ვადით, უფლებამოსილების ვადამდე ადრე შეწყვეტის მკაფიოდ განსაზღვრულ და შეზღუდულ შესაძლებლობებს, კანონმდებლობით გარანტირებულ დამოუკიდებლობის გარანტიებსა და იმუნიტეტს.

კრისტოფერ კუნერი⁶³ ავტორიტეტულ კვლევაში მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლის შესახებ⁶⁴, საზედამხედ-

61 CJEU, C-288/12, European Commission v. Hungary [GC], 2014 წლის 8 აპრილი, პუნქტები 50 და 67.

62 Graham Greenleaf, Independence of data privacy authorities (Part I): International standards, Computer Law & Security Review, Volume 28, 1.02.2012, Pages 3-13

63 ავტორის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: Christopher Kuner – LSTS (vub.be)

64 C.Kuner, European data protection law corporate compliance and regulation, 2007, second edition. Oxford University Press.

ველო ორგანოს გავლენებისაგან თავისუფლებისთვის მნიშვნელოვან ისეთ ელემენტებზე მიუთითებს, როგორცაა კანონით გარანტირებული დამოუკიდებლობის მყარი მექანიზმები და ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებისთვის საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები. სტუვარტ ბლეირი, საზედამხედველო ორგანოების შედარებით კვლევაში⁶⁵ ჩამოთვლის საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებლობის ძირითად ფაქტორებს, რომელთა შორისაც წამყვანი როლი აქვს საზედამხედველო ორგანოს ხელმძღვანელის დანიშვნა/არჩევისა და უფლებამოსილების ვადამდე ადრე შეწყვეტის გამჭვირვალე და სამართლიან წესს, უფლებამოსილების განსაზღვრულ ვადას, იმუნიტეტს და პოლიტიკური გავლენების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებს.

აღსანიშნავია, რომ 2022 წლის იანვრის ბოლოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელმა ლონდა თოლორაიამ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური სარჩელით მიმართა და საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან⁶⁶ მიმართებით გაასაჩივრა საქართველოს პარლამენტის მიერ „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული იმ ცვლილებების კონსტიტუციურობის საკითხი, რომლებიც განსაზღვრავს სახელმწიფო ინსპექტორისთვის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტას, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების სანაცვლოდ ორი ახალი სამსახურის შექმნასა და სამსახურის გაყოფის თანამ-

65 Stewart, Blair, A comparative survey of data protection authorities – Part 2: Independence and functions, 2004, ხელმისაწვდომია: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/PrivLawPRpr/2004/39.html>

66 საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი: საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.

დეე შედეგებს.⁶⁷ ამასთან, მოთხოვნილი იქნა გასაჩივრებული ნორმების მოქმედების დაუყოვნებლივ შეჩერება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, რამდენადაც სადავო ნორმების ამოქმედება გამოიწვევს მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორისთვის გამოუსწორებელ შედეგს – უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას. „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს აქვს სამი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელთა განხორციელებისას განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია სამსახურის დამოუკიდებლობა როგორც აღმასრულებელი, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლებისაგან. უწყების დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი აუცილებელი ელემენტი მისი ხელმძღვანელის არჩევითი ბუნება და უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში კანონით მისთვის დაწესებული ხელშეუხებლობის გარანტიებია. სწორედ საქმიანობის თავისებურების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა, მისი შინაარსითა და დანიშნულებით, განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ დაცვას საჭიროებს. ის ფაქტი, რომ პარლამენტი თვითნებურად, საკანონმდებლო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების გზით, კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, უფლებამოსილებას ვადამდე უწყვეტს წამებისა და არასათანადო მოპყრობის გამოძიებაზე, პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების მონიტორინგზე და ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე გარე კონტროლის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ თანამდებობის პირს, ზიანს აყენებს არამხოლოდ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის, არამედ ახლად შექმნილი ორგანოების დამოუკიდებლობასაც. კონსტიტუციის 25-ე მუხლით გარანტირებულ უფლებაში ჩარევის ამგვარი პრეცედენტი იწვევს „მისუსხავ ეფექტს“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისა და სპეციალური საგამოძიებო სამ-

67 სახელმწიფო ინსპექტორის ლონდა თოლორაიას 2022 წლის 25 იანვრის განცხადება ხელმისაწვდომია: <https://www.interpressnews.ge/ka/article/692995-saxelmncipo-inspektoris-samsaxuris-xelmzgvanelma-londa-toloraiam-sakonstitucio-sasamartlos-sarchelit-mimarta>

სახურის მომავალ უფროსებზეც, რაც საბოლოოდ უარყოფით გავლენას მოახდენს წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის დანაშაულების დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ გამოძიებაზე, ისევე როგორც ფარული საგამოძიებო მოქმედებების გარე კონტროლზე და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერების მონიტორინგზე. რაც უფრო მაღალია ამა თუ იმ თანამდებობის პირის დამოუკიდებლობისა და მის საქმიანობაში ჩაურევლობის ინტერესი, მით უფრო მეტი დასაბუთებაა საჭირო ამგვარი პირის თანამდებობიდან გასათავისუფლებლად. კანონმდებელმა უნდა დაასაბუთოს ის მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესი, რომელიც უფლების შეზღუდვის აუცილებლობას განაპირობებს,⁶⁸ – ნათქვამია ინსპექტორის მიერ გავრცელებულ განცხადებაში.

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 28 თებერვლის საოქმო ჩანაწერის თანახმად, ლონდა თოლორაიას სარჩელი არსებითად განსახილველად მიღებული იქნა, თუმცა მიუხედავად ერთ-ერთი მოსამართლის განსხვავებული აზრისა, სადავო ნორმების მოქმედების შეჩერება არ მომხდარა.⁶⁹ სტატიაზე მუშაობის დროისთვის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმის არსებითი განხილვა არ დაუწყია, შესაბამისად ავტორი მოკლებულია შესაძლებლობას წარმოაჩინოს რა ეფექტი შეიძლება იქონიოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამ ინსპექტორის სამსახურთან დაკავშირებულ მოვლენათა შემდგომ განვითარებაზე.

მოვლენათა განვითარების მიუხედავად, ასოცირების დღის წესრიგითა და საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის საგზაო რუკით გათვალისწინებული მონაცემთა დაცვის მიმართულებით არსებული პრიორიტეტების განხორციელების ტემპი უნდა დაჩქარდეს. ამ მიზნით აუცილებელია კონვენციის 108+ დროული ხელმოწერა და რატიფიკაცია, ისევე როგორც საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული პროექტის განხილვის

68 იქვე.

69 საოქმო ჩანაწერი ხელმისაწვდომია: <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?-legal=13251>

დაჩქარება და ევროპული სტანდარტების შესაბამისი კანონის აღსრულებისა და დარღვევების პრევენციის მექანიზმების შექმნა. გარდა ამისა, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მოსაპოვებლად, სხვა მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმასთან ერთად საქართველოს მოუწევს იმის დამტკიცება, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური დამოუკიდებლად და ეფექტურად ახორციელებს მის უფლებამოსილებებს.

დასკვნა

დღეისათვის საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის უმთავრესი სამართლებრივი ინსტრუმენტი ასოცირების შეთანხმება, სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, ითვალისწინებს პერსონალური მონაცემების დაცვის სფეროში ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებას. გარდა იმისა, რომ ასოცირების შეთანხმების მე-14 და 118-ე მუხლები უშუალოდ ეხება მხარეთა თანამშრომლობას ევროკავშირის, ევროპის საბჭოსა და საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად პერსონალურ მონაცემთა მაღალ დონეზე დაცვის უზრუნველყოფისთვის. ასოცირების შეთანხმების I დანართში ჩამოთვლილია ის სამართლებრივი აქტები და მინიმალური სტანდარტები, რომლებსაც საქართველოში მონაცემთა დაცვის დონე უნდა შეესაბამებოდეს. ასოცირების შეთანხმებაში მითითებული სამართლებრივ ჩარჩოსთან დაახლოება ხელს შეუწყობს არა მხოლოდ პერსონალური მონაცემების დაცვის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობას, არამედ ასევე ევროკავშირთან და მის წევრ ქვეყნებთან სექტორული თანამშრომლობის კიდევ უფრო მეტად გაღრმავებას.

2014-2019 წლებში საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ასოცირების შეთანხმებითა და დღის წესრიგებით გათვალისწინებული ამოცანების შესასრულებლად. საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნა საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობის, ობიექტურობისა და პოლი-

ტიკური ნეიტრალიტეტის უფრო მყარი გარანტიები, გაიზარდა პარლამენტის როლი საზედამხედველო ორგანოს ხელმძღვანელის არჩევაში და შესაბამისად, ამაღლდა ინსპექტორის საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებულების ხარისხი, მომზადდა კანონპროექტები, რომლებიც სწორედ განახლებულ ევროპულ სტანდარტებთან საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას ისახავს მიზნად.

საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საერთაშორისო აქტებთან და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილ მინიმალურ სტანდარტთან შესაბამისობაში მოვიდა როგორც ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების პრინციპები, ასევე მათი კანონიერების კონტროლის მექანიზმები. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ კიდევ არ გამოუცხადებია 2017 წლის 6 აპრილს სახალხო დამცველისა და საქართველოს 326 მოქალაქის მიერ შეტანილ საკონსტიტუციო სარჩელებზე გადაწყვეტილება, რომელსაც შეუძლია სერიოზული გავლენა მოახდინოს ფარული მიყურადების სამართლებრივ ჩარჩოსა და პრაქტიკაზე⁷⁰.

2019 წლიდან ასოცირების შეთანხმებითა და დღის წესრიგით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულების ტემპი შემცირდა, რისი მთავარი ინდიკატორიც არის მონაცემთა დაცვის უახლეს ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით 2018-2019 წლებში ინსპექტორის სამსახურის მიერ მომზადებული და საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ 2019 წლის 22 მაისს ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის განხილვის ვადის გაჭიანურება. ამ ფონზე, 2021 წლის 30 დეკემბერს დაჩქარებული წესითა და ინსპექტორის სამსახურთან

70 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში ბოლო პერიოდში განვითარებული მოვლენების მოკლე მიმოხილვა, დოკუმენტი მომზადდა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ექსპერტ თამარ ქალდანთან თანამშრომლობით, 2021 წ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის პუბლიკაცია ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/Analysis/GEO%20-%20brief_overview_of_recent_developments_in_the_field_of_personal_data_protection.pdf

კონსულტაციის გარეშე მიღებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა, რომლის თანახმადაც 2022 წლის 1 მარტიდან უნდა გაუქმდეს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა და თანამდებობებიდან გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები, ინსპექტორის სამსახურის ფუნქციები კი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურსა და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურს შორის უნდა განაწილდეს, კიდევ უფრო მეტი კითხვები გააჩინა.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ცვლილებების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით ჯერ კიდევ თანამდებობაზე მყოფმა სახელმწიფო ინსპექტორმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა და ასევე მოითხოვა გასაჩივრებული ნორმების მოქმედების დაუყოვნებლივ შეჩერება. როგორც მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლებრივი ჩარჩო, ასევე ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები ცალსახად მიუთითებს რამდენად მნიშვნელოვანია საზედამხედველო ორგანოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, ისევე როგორც პირდაპირი ან ირიბი გავლენებისაგან თავისუფლება. უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში საზედამხედველო ორგანოს ხელმძღვანელის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის მყარი საკანონმდებლო გარანტიების აუცილებლობაზე და უფლებამოსილების შეწყვეტის მკაფიო და კანონმდებლობით წინასწარ განსაზღვრული და განჭვრეტადი კრიტერიუმების აუცილებლობაზე მიუთითებს წინამდებარე სტატიაში განხილული სამეცნიერო ლიტერატურაც. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ინსპექტორის სარჩელზე შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდეს არა მხოლოდ მონაცემთა დაცვის საზედამხედველო ორგანოსთვის, არამედ ასევე სხვა დამოუკიდებელი მარეგულირებლებისთვის.

მოვლენათა განვითარების მიუხედავად, კონვენციის 108+ დროული ხელმოწერა და რატიფიკაცია საქართველოს მისცემს შესაძლებლობას მოახდინოს იმის დემონსტრირება, რომ იზიარებს ციფრული ეპოქისთვის ესოდენ მნიშვნელოვან პრინცი-

პებს და მზად არის უზრუნველყოს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მსგავსად მათი საქართველოს კანონმდებლობაში ასახვა. გარდა ამისა, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული პროექტის განხილვის დაჩქარება და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით ევროპული სტანდარტების შესაბამისი პრინციპებისა და კანონის აღსრულების მექანიზმების დახვეწა ხელს შეუწყობს ასოცირების შეთანხმებით, დღის წესრიგითა და ევროკავშირში ინტეგრაციის საგზაო რუკით გათვალისწინებული მონაცემთა დაცვის მიმართულებით არსებული პრიორიტეტების დროულად განხორციელებას, რაც თავის მხრივ დადებითად აისახება ევროკავშირთან პოლიტიკურ ასოცირებასა და ეკონომიკურ ინტეგრაციაზე, ასევე თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობის გაძლიერებაზე და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მოპოვებაზე.

ბიბლიოგრაფია

სტატიები, სამეცნიერო ლიტერატურა

1. მონაცემთა დაცვის ევროპული სამართლის სახელმძღვანელო, ევროკავშირის ფუნდამენტურ უფლებათა სააგენტო და ევროპის საბჭო, 2018;
2. Graham Greenleaf, Independence of data privacy authorities (Part I): International standards, Computer Law & Security Review, Volume 28, Issue 1, 2012.
3. Cristopher Kuner, European data protection law corporate compliance and regulation, Oxford University Press, 2007;
4. Stewart, Blair, A comparative survey of data protection authorities – Part 2: Independence and functions”, 2004 Privacy Law and Policy Reporter.
5. თამარ ქაღდანი, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში ბოლო პერიოდში განვითარებული მოვლენების მოკლე მიმოხილვა, 2021 წ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

ნორმატიული მასალა

6. საქართველოს კონსტიტუცია;
7. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია, 1950 წლის 4 ნოემბერი, საქართველოსთან მიმართებით ძალაშია 20.05.1999.
8. ევროპის საბჭოს 108-ე კონვენცია „პერსონალური მონაცემების ავტომატური გზით დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ“, 28.01.1981; საქართველოსთან მიმართებით ძალაშია 01.04.2006;
9. პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ კონვენციის დამატებითი ოქმი, ზედამხედველობით ორგანოებთან და მონაცემთა ტრანსსასაზღვრო გადადინებასთან დაკავშირებით. 08.11.2001. საქართველოსთან მიმართებით ძალაშია 01.05.2014;
10. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 27.06.2014, რატიფიცირებულია 18.07.2014, ძალაშია 01.07.2016;
11. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი (1772), 09.10.2009, ძალაშია 1.10.2010
12. საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ (5669-რს), 28.12.2011, ძალაშია 01.05.2002;
13. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (3273-რს), 21.07.2018, ძალაშია 09.08.2018.
14. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01; 26.10.2012;
15. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 128-ე სესიაზე შესწორების ოქმით (CETS: 223) მოდერნიზებული კონვენცია პერსონალური მონაცემების ავტომატური გზით დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ, 18.05.2018
16. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია NR(87)15, 17.09.1987
17. ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს რეგულაცია (EU) 2016/679

„პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ“, რომელიც აუქმებს 95/46/EC დირექტივას (მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია), 27.04.2016. ძალაშია 24.05.2016;

18. ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა (EU) 2016/680 „კომპეტენტური ორგანოების მიერ დანაშაულის პრევენციის, გამოძიების, დადგენის, სისხლისსამართლებრივი დევნის ან სასჯელის აღსრულების მიზნით პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისას ფიზიკურ პირთა დაცვისა და ასეთი მონაცემების თავისუფალი მიმოცვლის შესახებ“, რომელიც აუქმებს საბჭოს 2008/977/JHA ჩარჩო გადანყვეტილებას, 27.04.2016. ძალაშია 05.05.2016;

სასამართლო გადაწყვეტილებები

19. CJEU, C-518/07, European Commission v. Federal Republic of Germany [GC], 09.03.2010;
20. CJEU, C-288/12, European Commission v. Hungary [GC], 08.04. 2014.

სხვა მასალა

21. შეთანხმება ევროპის პოლიციის სამსახურსა და საქართველოს შორის ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ, 04.04.2017
22. შეთანხმება ევროჯასტსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის შესახებ, 29.03.2019
23. ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგები
24. სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა და შესრულების ანგარიშები
25. საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის საგზაო რუკა
26. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის წლიური ანგარიშები და განცხადებები

საქართველოს კონკურენციის სამართლის ევროპეიზაციის ძირითადი ასპექტები კარტელისა და სახელმწიფო დახმარების რეგულირების საკითხებთან მიმართებაში

აბსტრაქტი

ასოცირების შეთანხმების თანახმად, საქართველომ იკისრა ვალდებულება იქონიოს ყოვლისმომცველი კონკურენციის სამართლის ნორმები, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად ეფექტურად დაარეგულირებს კარტელურ გარიგებებს. აღნიშნული ვალდებულება კარტელის რეგულირების მხრივ, შეიძლება ითქვას, რომ არის სრულად შესრულებული. მან ასევე ვალდებულება აიღო, რომ შექმნიდა შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილ კონკურენციის ნორმების ეფექტურად აღმასრულებელ ორგანოს. თუმცა, ამ კუთხით ჯერ-ჯერობით შეინიშნება ხარვეზები. რაც შეეხება სახელმწიფო დახმარების კუთხით არსებული ვალდებულებების შესრულების ნაწილს, ამ კუთხითაც სახელმწიფოს არ აქვს სრულად ვალდებულება შესრულებული, რადგან მთავრობას მისი საქმიანობის საჯაროობის და გამჭვირვალობის პრინციპის დარღვევის საფუძველზე და ასევე შერჩევითობის კრიტერიუმით, სამწუხაროდ არაერთი დახმარება აქვს გაცემული, რის უფლებასაც მას „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მეორე პუნქტი აძლევს.

ძირითადი ტერმინები: კონკურენცია, კარტელი, სახელმწიფო დახმარება, კონკურენციის ორგანო, მძიმე შეზღუდვები, ჯგუფური განთავისუფლების რეგულაციები.

KEY ASPECTS OF EUROPEANIZATION OF GEORGIAN COMPETITION LAW IN RELATION TO CARTEL AND STATE AID REGULATION

ABSTRACT

Under the Association Agreement, Georgia has the obligation to adopt comprehensive competition norms that will effectively regulate cartel transactions, among other things. This obligation in terms of cartel regulation can be said to be fully fulfilled. It has also committed itself to establishing an effective executive body for competition norms with the appropriate powers. However, shortcomings have been observed in this regard so far. As for the fulfillment of the obligations in terms of state aid, Georgia has not fully fulfilled its obligations in this regard, as the government has unfortunately provided a number of aids on the basis of violations of the principle of publicity and transparency of its activities and selectivity criteria. Article 12.2 of the Law on Competition of Georgia authorizes the Government to act in this manner.

Kew Words: Competition, Cartel, State aid, Competition Authority, hardcore restrictions, Block Exemption Regulations

სარჩევი

შესავალი	77
1. კარტელების რეგულირების სამართლებრივი ანალიზი და შესაბამისი პრეცედენტული სამართალი....	78
1.1. კარტელების სამართლებრივი რეგულირების ასპექტები ევროკავშირსა და საქართველოში.....	78
1.2. კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილებები კარტელების საქმეებზე.....	84
2. სახელმწიფო დახმარების სამართლებრივი ანალიზი	87
2.1. სახელმწიფო დახმარების რეგულირება ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად.....	87
2.2. სახელმწიფო დახმარების რეგულირება ევროკავშირში.....	90
2.3. საქართველოში სახელმწიფო დახმარების რეგულირების სამართლებრივი საფუძვლები.....	96
2.4. კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილებები სახელმწიფო დახმარებებზე.....	99
დასკვნა.....	99
ბიბლიოგრაფია:	101

აბრევიატურა:

- TFEU** – ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება
GATT – ზოგადი შეთანხმება ტარიფებისა და ვაჭრობის შესახებ
SAM – სახელმწიფო დახმარების მოდერნიზაცია
IPCEI – საერთო ევროპული ინტერესის მნიშვნელოვანი პროექტები

შესავალი

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2008 წლის ომის შემდეგ დაიწყო მოლაპარაკებები თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე, თუმცა მოგვიანებით მოლაპარაკებები გადაიზარდა ასოცირების შეთანხმების დადებასა და მისი პირობების განსაზღვრაში. 2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა ასოცირების შეთანხმებას. ამ ხელშეკრულების ნაწილია ასევე ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება.

ასოცირების შეთანხმების 204-ე მუხლი ეხება კონკურენციის საკითხებს. ამ მუხლის პირველი ნაწილი ავალდებულებს ხელშეკრულების მხარეებს იქონიონ ყოვლისმომცველი კონკურენციის ნორმები, რომლებიც ეფექტურად დაარეგულირებს ეკონომიკური აგენტების მხრიდან კარტელურ საქმიანობას, დომინანტი პოზიციის ბოროტად გამოყენებას და ეფექტიან კონტროლს გაუწევს კონცენტრაციებს. ამავე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად კი, მხარეები ვალდებული არიან ჰქონდეთ შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი კონკურენციის ნორმების აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ამ ნორმების ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფი იქნება.

ასოცირების შეთანხმების პირობების მოლაპარაკებების პროცესში საქართველოს პარლამენტმა 2012 წელს მიიღო საქართველოს კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“. აღნიშნული ნორმატიული აქტი შეიძლება ითქვას, რომ ეკონომიკური აგენტების არც ცალმხრივ, არც ორმხრივ/მრავალმხრივ ან კონცენტრაციის საკითხებს არ არეგულირებდა ეფექტურად. მის საფუძველზე შეიქმნა შესყიდვებისა და კონკურენციის სააგენტო, თუმცა კონკურენციის მიმართულებით სააგენტოს არანაირი საქმიანობა არ განუხორციელებია 2014 წლამდე. ევროკავშირი უარს აცხადებდა საქართველოს მხრიდან 204-ე მუხლით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებამდე ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერაზე. შესაბამისად, საქართვე-

ლო იძულებული იყო მოქმედი კონკურენციის კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოეყვანა ასოცირების შეთანხმების 204-ე მუხლის მოთხოვნებთან და 2014 წლის 27 თებერვალს აღნიშნულ კანონში მნიშვნელოვანი ცვლილებები და დამატებები შეიტანა. შეიცვალა კანონის სახელწოდებაც და მას „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ეწოდა. ასევე შეიქმნა კონკურენციის სააგენტო, რომლის ხელმძღვანელსაც ერთპიროვნულად ნიშნავს საქართველოს პრემიერ მინისტრი. თუმცა, 2020 წლის სექტემბრის ცვლილებებით სააგენტოში 2023 წლისათვის უნდა შეიქმნას საბჭო, რომლის ხუთივე წევრს ირჩევს პარლამენტი პრემიერ მინისტრის წარდგინებით.

წინამდებარე ნაშრომში განვიხილავთ მხოლოდ კარტელები-სა და სახელმწიფო დახმარების რეგულირების საკითხებს ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად.

1. კარტელის რეგულირების სამართლებრივი ანალიზი და შესაბამისი პრეცედენტული სამართალი

1.1. კარტელების სამართლებრივი რეგულირების ასპექტები ევროკავშირსა და საქართველოში

ეკონომიკური აგენტების შეთანხმებული საქმიანობა ე.წ. კარტელი რეგულირდება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების 101-ე მუხლით. აღნიშნული მუხლი შედგება სამი ნაწილისაგან. პირველი ნაწილი შეიცავს ეკონომიკური აგენტების მხრიდან იმ ერთობლივი მოქმედებების ჩამონათვალს, რაც აკრძალულია. ესენია შესასყიდი ან გასასყიდი ფასის ან სხვა სავაჭრო პირობების ფიქსაცია, წარმოების შეზღუდვა, დისკრიმინაცია და შებოჭვა-კოპლექტაცია. თუმცა, აღნიშნული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და, შესაბამისად, სხვა სახის შეთანხმებებიც შეიძლება მოექცეს აკრძალვებში. ამავე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად, ზემოთ ჩამოთვლილი აკრძალული შეთანხმებული მოქმედებები ავტომატურად ბათილია. მესამე ნაწილი კი, კარტელს აკრძალვებისაგან

ათავისუფლებს, თუ ის ოთხ კუმულატიურ პირობას დააკმაყოფილებს.

საქართველოში კარტელური გარიგებების საკითხი „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდგომში – კანონი) მე-7-მე-9 მუხლები არეგულირებს. მეშვიდე მუხლი ორი ნაწილისაგან შედგება და ისინი ეროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების 101-ე მუხლის პირველი და მეორე ნაწილების იდენტური შინაარსისაა. რაც შეეხება ამ უკანასკნელი მუხლის მესამე ნაწილს, სადაც ოთხი კუმულატიური პირობაა მოცემული, ისინი კანონის მე-9 მუხლის პირველ პუნქტშია ჩამოთვლილი. მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით, ეკონომიკურ აგენტებს ან მათ ასოციაციებს ეკრძალებათ ისეთი ხელშეკრულებების დადება ან გადანყვეტილებების მიღება ან შეთანხმებული ქმედებების განხორციელება, რომელთა მიზანია ან შედეგია შესაბამის ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვა, დაუმეგობლობა ან/და აკრძალვა (შემდგომში – შეთანხმება). ტერმინები „ეკონომიკური აგენტის“, „ეკონომიკური აგენტების ასოციაციების“, „ხელშეკრულების“, „გადანყვეტილების“, „შეთანხმებული ქმედების“, „მიზნის“ და „შედეგის“ განმარტებას, არც ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება იძლევა და არც კანონი. გამონაკლისი მხოლოდ კანონის მე-3 მუხლის „ა“ პუნქტია, სადაც განმარტებულია ტერმინი „ეკონომიკური აგენტი“. აღნიშნული ტერმინები პრეცედენტული სამართლის მეშვეობით იქნა განსაზღვრული დროთა განმავლობაში და, ამდენად, საქართველოს კონკურენციის ორგანოები შეიძლება დაეყრდნონ ევროკავშირისეულ განმარტებებს. გარდა ამისა, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ტერმინის „ხელშეკრულება“ განმარტება შეიძლება პრობლემური იყოს, რადგან საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში მისი განმარტება არ მოიძებნება, თუმცა ამავე კოდექსით განსაზღვრულია ტერმინი „გარიგება“ და ქართველ კანონმდებელს შეეძლო „ხელშეკრულების“ ნაცვლად გამოეყენებინა „გარიგება“. ამასთან, ტერმინი „გარიგება“ უფრო მიესადაგება ზეპირ და წერილობით შეთანხმებას, ასევე ე.წ. „ჯენტლმენური გარიგებების“ კატ-

ეგორიაც გამოიყენება ევროკავშირის კონკურენციის სამართალში.¹

მე-7 მუხლის 1-ლ პუნქტშია იმ კონკრეტული მოქმედებების ჩამონათვალი, რომელთა განხორციელება ეკრძალებათ ეკონომიკურ აგენტებს შეთანხმებულად. მათ ეკრძალებათ პირდაპირ ან არაპირდაპირ შესასყიდი ან გასასყიდი ფასის ან სხვა სავაჭრო პირობების დადგენა (ფიქსაცია); წარმოების, ბაზრების, ტექნოლოგიების განვითარების ან ინვესტიციების შეზღუდვა; ბაზრების ან მიწოდების წყაროების მომხმარებლების, ტერიტორიული ან სხვა ნიშნით განაწილება; დისკრიმინაციული პირობებით ვაჭრობა და ასევე შებოჭვა/მიბმა და კომპლექტაცია. აღნიშნული შეთანხმებული მოქმედებების გარდა, სხვა მოქმედებებიც შეიძლება აკრძალული იქნეს 101-ე მუხლის საფუძველზე, რადგან აკრძალული მოქმედებების ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი.

კარტელური საქმიანობის აკრძალვებიდან განთავისუფლების შესაძლებლობას ითვალისწინებს როგორც ევროკავშირის კანონმდებლობა, ასევე კანონიც. კარტელური საქმიანობის აკრძალვებიდან განთავისუფლება ხდება ოთხი კუმულატიური პირობის არსებობის, ასევე, ე.წ. *დე მინიმის* პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში. კარტელში მონაწილე ეკონომიკურმა აგენტებმა უნდა ამტკიცონ, რომ მათ მიერ შემდეგი ოთხი პირობა არის ერთდროულად დაკმაყოფილებული:

1. ტექნოლოგიური ან ეკონომიკური, წარმოების ან მიწოდების გაუმჯობესება;
2. მომხმარებელზე სარგებლის გადასვლა;
3. შეთანხმება არ ითვალისწინებს ისეთ შეზღუდვას, რომელიც არ არის დაკავშირებული მიზნების მიღწევასთან;
4. შესაბამისი ბაზრის მნიშვნელოვან ნაწილზე კონკურენციის აღმოფხვრა არ მოხდება.

რაც შეეხება *დე მინიმის* წესით კარტელური საქმიანობის აკრძალვიდან განთავისუფლებას, ის მდგომარეობს იმაში,

1 R. Whish & D Bailey, *Competition Law*, 9th edit., Oxford Uni. Press, 2018, 102-103.

რომ კარტელში მონაწილე ეკონომიკური აგენტების საბაზრო წილი უნდა იყოს მცირე და, შესაბამისად, მათი შეთანხმებული მოქმედება ვერ გამოიღებს ბაზარზე მნიშვნელოვან ნეგატიურ შედეგს. *დე მინიმის* წესი მოქმედებს ჰორიზონტალური შეთანხმების შემთხვევაში თუ ეკონომიკური აგენტების საერთო წილი შესაბამის ბაზარზე 10 პროცენტს არ აღემატება, ვერტიკალური კარტელის შემთხვევაში კი თითოეული ეკონომიკური აგენტის წილი შესაბამის ბაზარზე არ აღემატება 15 პროცენტს. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ რთულია შეთანხმების ჰორიზონტალურ შეთანხმებად ან ვერტიკალურ შეთანხმებად კლასიფიკაცია, მაშინ მათი საბაზრო წილი 10 პროცენტს არ უნდა აღემატებოდეს.²

ევროკავშირში აღნიშნული *დე მინიმის* წესი არ მოქმედებს ისეთი შეთანხმებების მიმართ, რომლებიც ფასების ფიქსაციას ან წარმოების შეზღუდვას ახდენს ან ითვალისწინებს ბაზრების გაყოფას.³ ეს სამართალდარღვევები ცნობილია როგორც მიძიმე შედეგის მომტანი როგორც ბაზრისათვის, ასევე მომხმარებლებისათვის. მათ უწოდებენ *hardcore restrictions*. შესაბამისად, ისინი პასუხისმგებლობისაგან ვერ თავისუფლდებიან. თუმცა, სამწუხაროდ, აღნიშნულ საგამონაკლისო წესს ქართული კანონმდებლობა სრულად არ ითვალისწინებს და კანონის მე-8 მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად, აკრძალვის განთავისუფლების პირობა არ მოქმედებს მხოლოდ ფასების ფიქსაციის და ბაზრების გაყოფის შეთანხმებების მიმართ, მაშინ როდესაც წარმოების შეზღუდვის შეთანხმება შეიძლება განთავისუფლდეს აკრძალვებიდან *დე მინიმის* წესით. გარდა ამისა, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ევროკავშირის *დე მინიმის* წესის მე-10 და მე-11 პუნქტებით გათვალისწინებული პირობები არ აქვს საქართველოს თავის კანონმდებლობაში

2 Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 101(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (De Minimis Notice) 2014/C 291/01 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2014:291:FULL&from=EN> §8-9.

3 იქვე, §13.

მოცემული. კერძოდ, მე-10 პუნქტის მიხედვით, თუ შესაბამის ბაზარზე კონკურენცია შეზღუდულია საქონლის ან მომსახურების იმ შეთანხმების კუმულატიური ეფექტით, რომელიც დადებულია სხვადასხვა მიმწოდებლებს ან დისტრიბუტორებს შორის (ბაზარზე მსგავსი ეფექტის მქონე ხელშეკრულებების პარალელური ქსელების კუმულატიური ბაზრის ჩაკეტვის ეფექტი), ზემოთ ნახსენები საბაზრო წილები მცირდება 5 პროცენტამდე ორივე კონკურენტს შორის და არაკონკურენტს შორის დადებული შეთანხმებების შემთხვევაში. ზოგადად მიიჩნევა, რომ ინდივიდუალური მიმწოდებელი ან დისტრიბუტორი, რომლის საბაზრო წილი არ აღემატება 5%-ს, ვერ შეძლებს ბაზრის დახურვის კუმულატიურ ეფექტზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს. ბაზრის დახურვის კუმულატიური ეფექტი სავარაუდოდ ვერ იქნება სახეზე, თუ შესაბამისი ბაზრის 30 პროცენტზე ნაკლები დაფარულია პარალელური ქსელის შეთანხმებებით, რომლებსაც მსგავსი ეფექტები აქვს.

გარდა აღნიშნული ოთხი კუმულატიური პირობისა და დე მინიმის წესისა, კარტელური საქმიანობის აკრძალვებიდან განთავისუფლების საკითხი ასევე გათვალისწინებულია ევროკავშირის რეგულაციებით და სახელმძღვანელოებით, რომლებიც ე.წ. „ჯგუფურ განთავისუფლებებს“ მოიცავს და ინგლისურად ქვია *Block Exemption Regulations*. კერძოდ, გარკვეული ტიპის შეთანხმებები ეკონომიკურ აგენტებს შორის შეიძლება აკრძალვებიდან განთავისუფლდეს, თუ ისინი დადებითი შედეგის მომტანია ბაზარზე და მძიმე შეზუდვებს არ ითვალისწინებენ (ფასების ფიქსაცია, წარმოების შეზღუდვა და ბაზრების გაყოფა). გარდა ამისა, თითოეული ტიპის შეთანხმებისათვის დადგენილია შესაბამის ბაზარზე მხარეთა საბაზრო წილის მაქსიმუმი იმისათვის, რომ მათი აკრძალვებიდან განთავისუფლება მოხდეს. მაგალითად, კვლევისა და განვითარების შეთანხმების მხარეების საბაზრო წილი ერთობლივად არ უნდა იყოს 25 პროცენტზე მეტი შეთანხმების დადების მომენტში. წარმოების შესახებ შეთანხმებები, რომლის დროსაც მხარეებს ერთობლივად არ უნდა ჰქონდეთ 20%-ზე მეტი შესაბამის ბა-

ზარზე; შესყიდვის შესახებ შეთანხმებები, რომლის დროსაც მხარეების ერთობლივი წილი შესაბამის ბაზრეზე არ უნდა იყოს 15 %-ზე მეტი; კომერციალიზაციის შესახებ შეთანხმებები, რომლის დროსაც მხარეების ერთობლივი წილი შესაბამის ბაზრეზე არ უნდა იყოს 15%-ზე მეტი; სტანდარტიზაციის შესახებ შეთანხმებები;⁴ ვერტიკალური შეთანხმებების შემთხვევაში კი მხარეთა საბაზრო წილი შესაბამის ბაზრეებზე არ უნდა იყოს 30%-ზე მეტი.⁵

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონის მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი ითვალისწინებს 4 კუმულატიურ პირობას. ამ მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნულია, რომ ეს 4 პირობა უკავშირდება შეთანხმების კონკრეტულ სახეებს და განსაზღვრული ვადით მთავრობის შესაბამისი ნორმატიული აქტით დგინდება. ამ პუნქტის გათვალისწინებით, 2014 წლის 1 სექტემბერს საქართველოს მთავრობამ #526 დადგენილებით დაარეგულირა კონკურენციის შემზღვეველი შეთანხმების აკრძალვიდან გამონაკლისები. ამ დადგენილებაში ცვლილებები შევიდა 2020 წლის ნოემბერში.⁶ დადგენილების განსაზღვრული 4 კუმულატიური პირობა ვრცელდება მხოლოდ ამავე დადგენილების მე-5 მუხლით ჩამოთვლილ შეთანხმებებზე. კერძოდ, შემდეგი სახის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ შეთანხმებებზე:

- შეთანხმებაზე დისტრიბუტორ ეკონომიკურ აგენტთა შორის;
- შეთანხმებაზე ავტოტრანსპორტის სექტორში მოქმედ ეკონომიკურ აგენტთა შორის;
- ტექნოლოგიური ტრანსფერის შესახებ ხელშეკრულებაზე;
- სპეციალიზაციის შესახებ ხელშეკრულებაზე;
- საერთო კვლევების წარმოების შესახებ ხელშეკრულებაზე.

4 Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011XC0114%2804%29>

5 Guidelines on Vertical Restraints <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:130:0001:0046:en:PDF>

6 <https://admin.competition.ge/uploads/6a139dabee554853b01080aa-259d7ec0.pdf>

ჩამოთვლილი შეთანხმებების მიმართ ცალ-ცალკე თავშია მოცემული ის პირობები, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში შეიძლება მათ მიმართ გავრცელდეს საგამონაკლისო წესები.

კანონის მე-9 მუხლისა და მთავრობის დადგენილების ანალიზის საფუძველზე, შეიძლება იმაზე საუბარი, რომ ოთხი კუმულატიური პირობა მხოლოდ ჩამოთვლილი ხელშეკრულებების ტიპებზე ვრცელდება. აღნიშნულ მიდგომას კი ევროკავშირში არ იცნობენ, რადგან 4 კუმულატიური პირობა ყველა შეთანხმებაზე ვრცელდება, მიუხედავად მისი ტიპისა. მთავარი სახეზე იყოს ეს ოთხი პირობა ერთდროულად. როგორც ზემოთ ითქვა, ცალ-ცალკე რეგულაციები და სახელმძღვანელოებია სხვადასხვა ტიპის შეთანხმებებზე, სადაც განხილულია ის პირობები, რომელთა არსებობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში ამ შეთანხმებების აკრძალვებიდან განთავისუფლება ხდება და ამ პირობებში 4 კუმულატიური პირობა არ არის აღნიშნული.

1.2. კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილებები კარტელების საქმეებზე

ევროკავშირის კომისიას და სასამართლო ორგანოებს მდიდარი პრაქტიკა აქვთ კარტელების საქმეებზე. ამ მხრივ საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოს არ აქვს დიდი პრაქტიკა. 2021 წლის დეკემბრის მონაცემებით, მას მხოლოდ ორ საქმეზე აქვს დადასტურებული კარტელის არსებობა. პირველი საქმე შეეხებოდა ნავთობის ბაზარზე არსებულ კარტელს, მეორე საქმე კი ეხებოდა უფასო სასადილოების საქმეს.⁷

საქართველოს კონკურენციის სააგენტომ საკუთარი ინიციატივით 2014 წლის 12 ნოემბრის №12 ბრძანების საფუძველზე დაიწყო მოკვლევა საავტომობილო სანვაის ბაზარზე. სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 14 ივლისის №81 ბრძანებით, დადასტურდა საავტომობილო ბაზარზე კანონის მე-7 მუხ-

7 <<https://gnca.gov.ge/decisions/anti-competitive-agreements/by-prohibition>> [28.07.2022].

ლის 1-ლი პუნქტის „ა“, „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტების დარღვევა.⁸ სამართალდარღვევაში მონაწილეობა დაუდგინდათ შემდეგ ეკონომიკურ აგენტებს:

- შპს „სოკარ ჯორჯია პეტროლიუმს“ და 14 381 385 ლარის ოდენობით ჯარიმა დაეკისრა;
- შპს „სან პეტროლიუმ ჯორჯიას“ და 11 267 384 ლარის ოდენობით ჯარიმა დაეკისრა;
- შპს „რომპეტროლიუმ ჯორჯიას“ და დაეკისრა 10 845 806 ლარის ოდენობით ჯარიმა;
- სს „ვისოლ პეტროლიუმ ჯორჯიას“, რომელსაც 10 426 393 ლარის ოდენობით ჯარიმა დაეკისრა;
- შპს „ლუკოილ-ჯორჯიას“, რომელიც 4 740 260 ლარით დაჯარიმდა.

გარდა ამ მსხვილი ეკონომიკური აგენტებისა, სამართალდარღვევაში მონაწილეობა ასევე დაუდგინდათ შემდეგ დისტრიბუტორ ეკონომიკურ აგენტებს:

- შპს „ბინულ 1“, რომელიც დაჯარიმდა 654 445 ლარით;
- შპს „L ოილი“, რომელსაც დაეკისრა 1 209 890 ლარის ოდენობით ჯარიმა;
- შპს „ი თი აი“, რომელსაც 1 172 766 ლარის ჯარიმა დაეკისრა.

სააგენტოს აღნიშნული გადაწყვეტილება გასაჩივრებული იქნა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში აღნიშნული ეკონომიკური აგენტების მიერ ცალ-ცალკე. ხანგრძლივი სასამართლო დავის შემდეგ სააგენტოს გადაწყვეტილება გაუქმდა და კონკურენციის ორგანოს ხელახლა მოკვლევისათვის დაუბრუნდა საქმე.

კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 17 იანვრის №04/7 ბრძანების საფუძველზე, სააგენტომ განახორციელა ხელახლა მოკვლევა ავტომობილების სანვავის ბაზარზე

8 სააგენტოს გადაწყვეტილება <<https://admin.competition.ge/uploads/12ecf-f74000a47a3b3bbb755d78a7983.pdf>> [12.11.2021].

და 2018 წლის 10 მაისის №04/117 ბრძანებით დადგინდა კანონის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტების დარღვევის ფაქტი.⁹ „ა“ ქვეპუნქტის დარღვევაში მონაწილეობა დაუდგინდათ შპს „რომპეტროლ საქართველოს“, შპს „ლუკოილ ჯორჯიას“ და შპს „L ოილის“, ხოლო „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევაში მონაწილეობაში მხილებული იყვნენ შპს „სოკარ ჯორჯია პეტროლეუმი“, შპს „სან პეტროლიუმ ჯორჯია“, შპს „რომპეტროლ საქართველო“, სს „ვისოლ პეტროლიუმ ჯორჯია“ და შპს „ლუკოილ ჯორჯია“.

აღნიშნულ ეკონომიკურ აგენტებზე ჯარიმები შემდეგნაირად გადანაწილდა:

- შპს „რომპეტროლ საქართველო“ – 753 669 ლარი;
- შპს „სოკარ ჯორჯია პეტროლეუმი“ – 719 069 ლარი;
- სს „ვისოლ პეტროლიუმ ჯორჯია“ – 521 319 ლარი;
- შპს „სან პეტროლიუმ ჯორჯია“ – 471 980 ლარი;
- შპს „ლუკოილ ჯორჯია“ – 410 692 ლარი;
- შპს „L ოილი“ – 200 ლარი

საავტომობილო სანჯავის ბაზარზე კონკურენციის სააგენტოს მეორე გადაწყვეტილება შესულია კანონიერ ძალაში და ეკონომიკურ აგენტებმაც ჯარიმები გადაიხადეს ბიუჯეტის სასარგებლოდ.

რაც შეეხება სააგენტოს მიერ მიღებულ მეორე გადაწყვეტილებას, საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 26 თებერვლის №04/51 ბრძანების შესაბამისად, დაიწყო საქმის მოკვლევა. სააგენტოს თავმჯდომარის 2021 წლის 9 მარტის N04/31 ბრძანებით დამტიკიცდა მოკვლევის ჯგუფის მიერ წარმოდგენილი გადაწყვეტილება და შპს „ნილის“, შპს „თარი 08-ს“, შპს „ელფის“, შპს „Aladashvili&co-ს“ დაუდგინდა კანონის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევა. 2019 წლის 18 დეკემბერს საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში წარდგენილ იქნა

9 იხ. სააგენტოს გადაწყვეტილება <<https://admin.competition.ge/uploads/a87be650e7d64307afda293742f7ad25.pdf>> [11.12.21].

შპს „ჯ და აუდიტ სერვისი ჯგუფის“ განცხადება. განცხადებაში აღნიშნული იყო, რომ „მძიმე სოციალურ მდგომარეობაში მყოფი პირების უფასო სასადილოებით მომსახურების ბაზარი მონოპოლიზირებული აქვთ პირთა ჯგუფს, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულნი არიან უვადო ხელშეკრულებებით, არიან ერთმანეთის ქვეკონტრაქტორები ან აკავშირებთ ერთი დირექტორი და 100%-იანი წილები. ეკონომიკურ აგენტებს გადანაწილებული აქვთ თბილისის რაიონები ისე, რომ ათივე რაიონის გამგეობის მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში წლების მანძილზე იმარჯვებს მხოლოდ ერთი და იგივე პირთა წრე.“¹⁰ განმცხადებელთმა თავის განცხადებაში მოიყვანა ასევე შესაბამისი ფაქტებიც.

2. სახელმწიფო დახმარების სამართლებრივი ანალიზი

2.1. სახელმწიფო დახმარების რეგულირება ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად

2014 წელს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება მოიცავს ასევე სახელმწიფო დახმარების რეგულირების საკითხსაც. შეთანხმების 206-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, „სუბსიდია, წარმოადგენს ისეთ ღონისძიებას, რომელიც აკმაყოფილებს **სუბსიდიებისა და საკომპენსაციო ზომების შესახებ შეთანხმების** პირველ მუხლს, მიუხედავად იმისა, ის გაცემულია საქონლის სანარმოებლად თუ მომსახურების მიწოდებისათვის, და რომელიც **კონკრეტულია/სპეციფიკურია**“¹¹ აღნიშნული შეთანხმების მე-2 მუხლის მნიშვნელობიდან გამომდინარე“.¹² აქ აღნიშნული შეთანხმების

10 სააგენტოს გადაწყვეტილება <<https://admin.competition.ge/uploads/bb38f-3b7e4b94bcdbc783b3f144d8c8c.pdf>>, 4 [13.12.2021].

11 ტერმინი „კონკრეტულია/სპეციფიკურია“ ნიშნავს, რომ დახმარება გაცემული შერჩევითობის პრინციპით.

12 შეთანხმება ხელმისაწვდომია https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm [13.12.2021].

1-ლი მუხლის შესაბამისად, სუბსიდიას ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც მთავრობის ან რომელიმე საჯარო დაწესებულების მხრიდან წვერი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ხდება ფინანსური დახმარება. ასეთ დახმარებას ჩვეულებრივ წარმოადგენს შემდეგი პრაქტიკა:

1. მთავრობის მიერ ფონდების პირდაპირი ტრანსფერი (მაგალითად, გრანტების, სესხების და საინვესტიციო კაპიტალის), ფონდების და პასუხისმგებლობის პოტენციური პირდაპირი ტრანსფერი (მაგალითად, სესხის გარანტია);
2. მთავრობის შემოსავალი, რომლის გადახდის ვადა არის მოსული, უარია ნათქვამი ან არ არის გადახდილი (მაგალითად, ისეთი ფინანსური სტიმული, როგორცაა საგადასახადო შეღავათები);
3. მთავრობა აწარმოებს/უზრუნველყოფს ისეთ საქონელს ან მომსახურებას, რომელიც არ განეკუთვნება საერთო ინფრასტრუქტურას ან შეისყიდის საქონელს;
4. მთავრობა აფინანსებს ან ნდობას უცხადებს ან მიმართავს კერძო პირს განახორციელოს პირველ, მეორე ან მესამე ქვეპუნქტებში მოცემული ერთი ან რამდენიმე ტიპის ფუნქცია, რაც ჩვეულებრივ მთავრობის ფუნქციას წარმოადგენს და ეს პრაქტიკა გარკვეული სახით განსხვავდება იმ პრაქტისაგან, რომელსაც მთავრობა ჩვეულებრივ ახორციელებს; ან
5. არსებობს GATT-ს 1994 წლის შეთანხმების მე-16 მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე რაიმე ფორმით შემოსავლის ან ფასის მხარდაჭერა.

ამასთან, ამ პრაქტიკის განხორციელებით სარგებლის გადასვლა უნდა ხდებოდეს.

რაც შეეხება სახელმწიფო დახმარების კონკრეტულობის/სპეციფიკურობის საკითხს, ეს განმარტებულია *სუბსიდიებისა და საკომპენსაციო ზომების შესახებ შეთანხმების მე-2 მუხლით*. ამ დებულების მიხედვით, იმისათვის, რომ დავადგინოთ სუბსიდია კონკრეტულია/სპეციფიკურია საწარმოსათვის ან ინდუსტრი-

სათვის ან სანარმოების ან ინდუსტრიების ჯგუფისათვის, შემდეგი გარემოებები უნდა იქნეს მხედველობაში მიღებული:

1. თუ გრანტის გამცემი ორგანო ან კანონმდებლობა, რომლის საფუძველზეც შესაბამისი ორგანო მოქმედებს, ცხადად უზღუდავს გარკვეულ სანარმოებს სუბსიდიებზე წვდომას, ასეთი სუბსიდია ნარმოადგენს სპეციფიურს, კონკრეტულს;
2. თუ გრანტის გამცემი ორგანო ან კანონმდებლობა, რომლის საფუძველზეც შესაბამისი ორგანო მოქმედებს, ადგენს ობიექტურ კრიტერიუმებს ან პირობებს, რომელიც განსაზღვრავს სუბსიდიის ხელმისაწვდომობას და ოდენობას, სპეციფიკურობა, კონკრეტულობა ან იარსებებს, იმის გათვალისწინებით, რომ ავტომატურად ყველას შეუძლია ამ კრიტერიუმების დაკმაყოფილება და ეს კრიტერიუმები და პირობები მკაცრად დაცულია. ეს კრიტერიუმები და პირობები ნათლად უნდა იყოს მოცემული კანონში, რეგულაციაში ან სხვა ოფიციალურ დოკუმენტებში, რაც მისი შემონიშნების საშუალებას იძლევა;
3. თუ პირველ და მეორე პუნქტებში მოცემული პრინციპებიდან გამომდინარე არასპეციფიკური გარემოებების არსებობის მიუხედავად, კიდევ არსებობს მიზეზები, რომლებიც იძლევიან იმის დაჯერების საფუძველს, რომ სუბსიდია შეიძლება სინამდვილეში სპეციფიკური იყოს, შეიძლება სხვა გარემოებები იქნეს მხედველობაში მიღებული. ასეთი ფაქტორებია:
 - i. სუბსიდირების პროგრამის გამოყენება შეზღუდული რაოდენობის განსაზღვრული სანარმოების მიერ;
 - ii. განსაზღვრული სანარმოების მიერ უპირატესი გამოყენება;
 - iii. არაპროპორციულად დიდი ოდენობის სუბსიდიების გარკვეული სანარმოებისათვის მიცემა;
 - iv. და ის ხერხი, რომლის მეშვეობითაც იქნა გრანტის გამცემის დისკრეცია გამოყენებული სუბსიდიის მიცემაზე გადაწყვეტილების მიღებისას.

ამ პუნქტის გამოყენებისას, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული გრანტის გამცემი ორგანოს იურისდიქციაში არსებული ეკონომიკური აქტივობის დივერსიფიკაციის მოცულობა, ასევე სუბსიდიის პროგრამის მოქმედების ხანგრძლივობა დროში.

4. სუბსიდია, რომელზეც მხოლოდ იმ გარკვეულ საწარმოებს მიუწვდებათ ხელი, რომლებიც გრანტის გამცემი ორგანოს იურისდიქციაში განსაზღვრულ გეოგრაფიულ რეგიონში მდებარეობენ, სპეციფიკურია;
5. ზოგადად გამოსაყენებელი საგადასახადო განაკვეთების დადგენა ან შეცვლა მთავრობის/მმართველობის რომელიმე დონის მიერ, რომელსაც ამის უფლებამოსილება აქვს, ვერ ჩაითვლება სპეციფიკურ სუბსიდიად აღნიშნული შეთახმების მიზნებიდან გამომდინარე.

2.2. სახელმწიფო დახმარების რეგულირება ევროკავშირში

ევროკავშირში სახელმწიფო დახმარების ძირითად მარეგულირებელ წესებს შეიცავს TFEU 107-ე მუხლი. ის შედგება სამი პუნქტისაგან. პირველი პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო დახმარება გაცემული წევრი სახელმწიფოს მიერ ან წევრი სახელმწიფოს რესურსების მეშვეობით ნებისმიერი ფორმით, რომელიც ამახინჯებს კონკურენციას ან რომელიც შეიცავს საფრთხეს კონკურენციის დამახინჯების რომელიმე კონკრეტული ეკონომიკური აგენტების დახმარებით ან რომელიმე განსაზღვრული საქონლის წარმოების დახმარებით, შეუსაბამოა შიდა ბაზართან, რამდენადაც მას შეუძლია გავლენა მოახდინოს ვაჭრობაზე წევრ სახელმწიფოებს შორის.

ამავე მუხლის მეორე პუნქტში ჩამოთვლილია ის სახელმწიფო დახმარებები, რომლებიც თავსებადია შიდა ბაზართან. ესენია:

- ა. ინდივიდუალურ მომხმარებლებზე გაცემული სოციალური ხასიათის დახმარება იმის გათვალისწინებით, რომ ეს დახმარება გაცემულია პროდუქტის წარმოშობის დისკრიმინაციის გარეშე;

- ბ. სახელმწიფო დახმარება, რომელიც ითვალისწინებს სტიქიური უბედურებებისა და განსაკუთრებული მოვლენების შედეგების გამოსწორებას;
- გ. დახმარება გაცემული გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის რომელიმე რეგიონის ეკონომიკური განვითარებისათვის, რაც გამომდინარეობს გერმანიის გაყოფიდან და ითვალისწინებს არახელსაყრელი მდგომარეობის კომპენსაციას (ეს დებულება 5 წელი მოქმედებდა ლისაბონის შეთანხმების ძალაში შესვლიდან).

107-ე მუხლის მე-3 პუნქტი კი მოიცავს ისეთ დახმარებებს, რომლებიც შეიძლება იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისი. მათ შესაბამისობას კი ადგენს ევროკავშირის კომისია. სახელმწიფო დახმარების გამცემ ორგანოებს ევალებათ, წინასწარ, დახმარების გაცემამდე შეატყობინონ კომისიას განზრახული დახმარების შესახებ და დაელოდონ მის პასუხს. მე-3 პუნქტის ჩამონათვალი შედარებით ფართოა:

- ა. დახმარება, რომელიც გაიცემა იმ რეგიონების ეკონომიკური განვითარების წახალისებისათვის, სადაც ცხოვრების დონე არანორმალურად დაბალია ან სადაც არსებობს დასაქმების სერიოზული პრობლემა;
- ბ. სახელმწიფო დახმარება, რომელიც ითვალისწინებს ევროპული საერთო ინტერესის მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებას ან წევრი სახელმწიფოსათვის სერიოზული ეკონომიკური კრიზისის გამკლავებას;
- გ. რომელიმე ეკონომიკური აქტივობის ან ეკონომიკური რეგიონის განვითარების წახალისება, თუ ასეთი დახმარება უარყოფით გავლენას არ მოახდენს სავაჭრო პირობებზე ერთიანი ევროპის ინტერესის საწინააღმდეგოდ;
- დ. დახმარება, რომელიც ითვალისწინებს კულტურის ან კულტურული მემკვიდრეობის კონსერვაციის წახალისებას, იმ შემთხვევაში თუ ეს დახმარება არ ახდენს გავლენას ევროკავშირში სავაჭრო პირობებსა და კონკურენციაზე ერთიანი ევროპის ინტერესის საწინააღმდეგოდ;

ე. ასეთი კატეგორიის სხვა დახმარებები, რომლებიც განსაზღვრული უნდა იყოს საბჭოს მიერ კომისიის წარდგინებით.

ზოგადად ევროკავშირში თვლიან, რომ კომპანია, რომელიც იღებს სახელმწიფო მხარდაჭერას, მოიპოვებს უპირატესობას კონკურენტებთან შედარებით. შესაბამისად, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ზოგადად კრძალავს სახელმწიფო დახმარებას, თუ ის არ არის გამართლებული საერთო ეკონომიკური განვითარების მიზნით ან თუ საგამონაკლისო წესით არ არის გამართლებული.¹³

ევროკავშირში აკრძალვის დაცვისა და გამონაკლისების თანაბრად გამოყენების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელია ევროკომისია.¹⁴

სახელმწიფო დახმარება განისაზღვრება, როგორც უპირატესობა ნებისმიერი ფორმით, რომელსაც ეროვნული საჯარო ხელისუფლების ორგანოები ანიჭებენ ეკონომიკურ აგენტებს შერჩევითობის საფუძველზე. აქედან გამომდინარე, სუბსიდიები, რომლებიც გაცემულია ფიზიკური პირებისთვის ან ზოგადი ღონისძიებები, რომელზე წვდომაც ღიაა ყველა სანარმოსთვის, აკრძალული არ არის და არ წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარებას (მაგალითები მოიცავს ზოგად საგადასახადო ზომებს ან დასაქმების კანონმდებლობას).¹⁵

ევროკავშირში სახელმწიფო დახმარებას წარდმოადგენს ის ღონისძიება, რომელსაც ახასიათებს შემდეგი ნიშნები:

- ადგილი ჰქონდა ჩარევას წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ან სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით, რაც შეიძლება სხვადასხვა ფორმით განხორციელდეს (მაგალითად, გრანტები, პროცენტი და საგადასახადო შეღავათები,

13 კორონავირუსის პანდემიამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა წევრი ქვეყნების ეკონომიკაზე. კომისიამ შეიმუშავა სახელმძღვანელო პრინციპები იმისათვის, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა თავისი ღონისძიებებით არ დაარღვიონ TFEU 107-ე მუხლი https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus_en [14.12.21].

14 https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

15 https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

კომპანიაში მთავრობის მიერ ყველა ან ნაწილი აქციების ფლობა ან მომსახურებისა და საქონლის მიწოდება შელ-ავათიანი პირობებით, სხვა);

- ნეკრი სახელმწიფოს მხრიდან ინტერვენცია აძლევს მიმ-ლებს უპირატესობას შერჩევითობის საფუძველზე, მა-გალითად, კონკრეტულ კომპანიებს ან ინდუსტრიის სექტორებს, ან კომპანიებს, რომლებიც მდებარეობს კონკრეტულ რეგიონებში;
- შედეგად კონკურენცია იზღუდება ან შეიძლება შეიზღუ-დოს;
- ინტერვენცია სავარაუდოდ გავლენას მოახდენს ნეკრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე.¹⁶

სახელმწიფო დახმარების ზოგადი აკრძალვის მიუხედა-ვად, ზოგიერთ შემთხვევაში მთავრობის ჩარევა აუცილებელია კარგად ფუნქციონირებადი ეკონომიკისათვის. აქედან გამომ-დინარე, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება ტოვებს ადგილს პოლიტიკის რიგი მიზნებისთვის, რომლებისთ-ვისაც სახელმწიფო დახმარება შეიძლება ჩაითვალოს თავსება-დად. ეს გამონაკლისები შეიძლება მოიძებნოს ევროკავშირის კანონმდებლობაში https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation_en, რომელიც ეხება სახელმწიფო დახმარებას.¹⁷

ევროკავშირის სახელმწიფო დახმარების კონტროლი მოითხ-ოვს კომისიისათვის ყველა ახალი დახმარების ღონისძიების წი-ნასწარ შეტყობინებას. ნეკრი სახელმწიფოები უნდა დაელოდონ კომისიის გადანყვეტილებას შეტყობინებული ღონისძიების ერთიან ბაზართან თავსებობობის შესახებ. დახმარების ღონისძიებები შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კომისიის მიერ დამტკიცების შემდეგ. ამასთან გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ევროკავშირის კონკურენციის ორგანოს უფლება აქვს მოსთხოვოს ნეკრ სახელმწიფოს შეუთავსებელი სახელმ-წიფო დახმარების უკან დაბრუნება.

16 https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

17 https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ TFEU 107-ე მუხლის საფუძველზე არსებობს რამდენიმე გამონაკლისი სავალდებულო შეტყობინებისგან, მაგალითად:

- დახმარება, რომელიც მოცემულია ჯგუფური განთავისუფლების რეგულაციით;
- მცირე მოცულობის დახმარება, რომელიც არ აღემატება 200,000 ევროს თითოეულ საწარმოზე 3 ფისკალური წლის განმავლობაში ან
- კომისიის მიერ უკვე ავტორიზებული დახმარების სქემით გაცემული დახმარება.

სახელმწიფო დახმარებაზე შეტყობინება ინვესტორს კომისიის წინასწარ მოკვლევას. სრული შეტყობინების მიღების დღიდან, კომისიას აქვს ორი თვე (20 სამუშაო დღე) იმისათვის, რომ მიიღოს შემდეგი გადაწყვეტილება:

- არ არსებობს დახმარება ევროკავშირის წესების შესაბამისად;
- დახმარება შეესაბამება ევროკავშირის წესებს ან
- რჩება სერიოზული ეჭვები შეტყობინებული ღონისძიების ევროკავშირის სახელმწიფო დახმარების წესებთან შესაბამისობასთან, რისთვისაც საჭიროა სიღრმისეული მოკვლევა.¹⁸

2012 წელს ევროკომისიამ გამოაცხადა სახელმწიფო დახმარების რეფორმის პროგრამა, რომელიც სახელმწიფო დახმარების მოდერნიზაციით არის ცნობილი (State Aid Modernisation – SAM). ამ პროგრამის მიზანი იყო დინამიური და კონკურენტუნარიანი შიდა ბაზრის ზრდა; მომხდარიყო აღსრულების ფოკუსირება იმ საქმეებზე, რომლებსაც შიდა ბაზარზე ყველაზე დიდი გავლენა აქვს; გამარტივებული ყოფილიყო წესები და უფრო სწრაფი გადაწყვეტილებების მიღება მომხდარიყო. მოდერნიზაციის ფარგლებში ევროკავშირში შემუშავებულ იქნა არაერთი რეგულაცია და სახელმძღვანელო

18 https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

პრინციპები იმისათვის, რომ სახელმწიფო დახმარების საკითხების რეგულაცია უფრო გამჭვირვალე და ნათელი ყოფილიყო TFEU 107-ე მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე. ახალი წესები და გაიდლინები სხვადასხვა სახელმწიფო ღონისძიებების მიმართულებით შემუშავდა. მათ შორის იყო:

- სამაშველო და რესტრუქტურისაციის დახმარება;
- რეგიონალური დახმარება;
- კვლევა, განვითარება და ინოვაცია;
- საერთო ევროპული ინტერესის მნიშვნელოვანი პროექტები (IPCEI) ;
- სახელმწიფო დახმარების რეგულაციების გადახედვა;
- სექტორის სპეციფიკური წესები;
- სახელმძღვანელო სახელმწიფო დახმარების ცნების შესახებ;
- გამჭვირვალობისა და შეფასების კანონმდებლობა¹⁹

აღნიშნული პროგრამის შემუშავების პროცესში შემოღებული იქნა სახელმწიფო დახმარების სექტორის მოკვლევის ჩატარების შესაძლებლობა, რაც ადრე მხოლოდ ანტიმონოპოლიური და შერწყმის კონტროლის ფარგლებში იყო შესაძლებელი. სახელმწიფო დახმარების სექტორის კვლევები შეიძლება დაიწყოს იმ სიტუაციებში, როდესაც სახელმწიფო დახმარების ღონისძიებამ შეიძლება დაამახინჯოს კონკურენცია რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში, ან როდესაც არსებული დახმარების ღონისძიება აღარ არის თავსებადი მარეგულირებელ ჩარჩოსთან. საჩივარი შეიძლება შეიტანონ კომპანიებმა ან მომხმარებლებმა, რაც გამოიწვიოს მოკვლევის დაწყებას კომისიის მხრიდან.

კომისიის 2006 წლის 16 ნოემბრის 2006/111/EC დირექტივა წევრ სახელმწიფოებსა და საჯარო ეკონომიკურ აგენტებს შორის ფინანსური ურთიერთობების გამჭვირვალობის, აგრეთვე

19 https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/modernisation_en [14.12.2021].

გარკვეული ეკონომიკური აგენტების მიმართ ფინანსური გამჭვირვალობის საკითხებს არეგულირებს. ნევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ სახელმწიფო დახმარების გამჭვირვალობა და მათ მოეთხოვებათ საჯარო საძიებო ელექტრონულ გვერდზე <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home/> ატვირთონ ყველა სახელმწიფო დახმარება. შესაბამისად, მოქალაქეებს და კომპანიებს შეუძლიათ ადვილად მიიღონ ინფორმაცია გაცემული დახმარების შესახებ: ბენეფიციარის ვინაობა, დახმარების ოდენობა, მდებარეობა, სექტორი და მიზანი. გამჭვირვალობის მოთხოვნების მიზანია ხელი შეუწყოს მიმღები ორგანოების ანგარიშვალდებულებას და სახელმწიფო დახმარების ბაზარზე ასიმეტრიის შემცირებას.²⁰

2.3. საქართველოში სახელმწიფო დახმარების რეგულირების სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოში სახელმწიფო დახმარების საკითხი რეგულირებულია კანონის მე-12-მე-15-ე მუხლებით. კანონის მე-12 მუხლი TFEU 107-ე მუხლის მსგავსი შინაარსის დებულებებს შეიცავს. თუმცა, არის მნიშვნელოვანი განსხვავებებიც. მე-12 მუხლი სამი პუნქტისაგან შედგება. 1-ლი პუნქტის თანახმად, აკრძალულია ისეთი სახელმწიფო დახმარებები, რომლებიც აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას. ამასთან, ეს აკრძალვები არ ვრცელდება მე-2 პუნქტში გათვალისწინებულ გამონაკლისებზე. მე-2 პუნქტში ჩამოთვლილია ის სახელმწიფო დახმარებები, რომლებიც არ საჭიროებენ სააგენტოსთან შეთანხმებას. ესენია:

- ა) გაცემულია ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას;

²⁰ https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

- ბ) მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას;
- გ) მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას;
- დ) მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას;
- ე) გაიცემა ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების სახით, უმნიშვნელო ოდენობით. ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;
- ვ) მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.

მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოთვლილია ის სახელმწიფო დახმარებები, რომლებიც შეიძლება ნებადართული იყოს კონკურენციის სააგენტოს მიერ. ეს დახმარებებია: ა) გარკვეული რეგიონების ეკონომიკური განვითარებისათვის; ბ) კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის. ამასთან გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ამ ორი დახმარების კანონიერების საკითხს სწავლობს სააგენტო და ადგენს ასეთ დახმარებას შეუძლია თუ არა კონკურენციის მნიშვნელოვნად შეზღუდვა ან ქმნის თუ არა კონკურენციის მნიშვნელოვნად შეზღუდვის საშიშროებას.

კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის, TFEU 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან შედარებისას, აშკარა ხდება, რომ მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი გაცილებით უფრო მეტ სახელმწიფო დახმარებას ჩამონათვალს შეიცავს TFEU 107-ე მუხლისაგან განსხვავებით. ევროპული კანონმდებელი მხოლოდ იმ სახელმწიფო დახმარებას თვლის შესაბამისად ევროპულ მოთხოვნებთან და კომისიასთან შეთანხმებას არ საჭიროებს, რომლებიც სოციალური ხასიათისაა, გაცემულია ინდივიდუალურ მომხმარებლებზე, იმის

გათვალისწინებით რომ ეს დახმარება გაცემულია პროდუქტის წარმოშობის დისკრიმინაციის გარეშე და რომელიც ითვალისწინებს სტიქიური უბედურებებისა და განსაკუთრებული მოვლენების შედეგების გამოსწორებას. ეს ძალიან ვიწრო ჩამონათვალია იმ დახმარებებისა, რომლებსაც ცალსახად უარყოფითი ეფექტი კონკურენციაზე არ ექნება, რის გამოც კომისიასთან მათი წინასწარი შეთანხმება არ არის საჭირო. განსხვავებით ევროპელი კანონმემოქმედისაგან, ქართულმა საკანონმდებლო ორგანომ ევროპული გამოცდილება ამ კუთხით არ გაიზიარა და მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის ჩამონათვალში სხვადასხვა სახის სახელმწიფო დახმარებები ცნო დასაშვებად და სააგენტოსთან შეთანხმების ვალდებულებისგანაც გაანთავისუფლა. მათ შორისაა ის ორი სახის დახმარება, რომელიც ევროკავშირშიც ავტომატურად დასაშვებადაა ცნობილი (TFEU 102-ე მუხლის მეორე პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრული). თუმცა, ქართულ რეალობაში, ჩამონათვალში შევიდა ისეთი სახელმწიფო დახმარებებიც, რომლებიც ევროკავშირში კომისიის კონტროლს ექვემდებარება (TFEU 107.3 მუხლი). კერძოდ, ესენია კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“, „დ“, „ე“, „ვ“ ქვეპუნქტები.

ჩამოთვლილი ყველა სახელმწიფო დახმარებიდან გამომდინარეობს კონკურენციის შეზღუდვის რისკი. „ე“ პუნქტთან მიმართებაში უმნიშვნელო ოდენობის დახმარებებზე ევროკავშირშიც არსებობს ცალკე რეგულაციები სექტორების გათვალისწინებით და საქართველომაც მთავრობამაც 2014 წლის 1 სექტემბერს მიიღო დადგენილება №529, რომელიც ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგად წესს ადგენს.²¹ აღნიშნული ჩამონათვალიდან კონკურენციის შეზღუდვის მხრივ ყველაზე სახიფათოს „ვ“ ქვეპუნქტი წარმოადგენს, რომელიც მთავრობას აძლევს უფლებამოსილებას ე.წ. მნიშვნელოვანი

21 ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესი დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით №529 2014 წლის 1 სექტემბერი <https://admin.competition.ge/uploads/0f968c301c594ff69ece7fd6c1c7c3f9.pdf> [16.12.2021].

სახელმწიფო პროექტების სახელწოდებით მონათლოს სხვადასხვა პროგრამა და სახელმწიფო რესურსები დახარჯოს არამიზნობრივად და შეზღუდოს კონკურენცია. სამწუხაროდ, ამის მაგალითებიც გვაქვს საქართველოში. კერძოდ, სს ლოპოტას სასტუმროსთვის მიცემული სახელმწიფო დახმარებები²². მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები არის გასაიდუმლოებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლის მესამე ნაწილით, როგორც კომერციულად საიდუმლო ინფორმაცია.

2.4. კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილებები სახელმწიფო დახმარებებზე

კონკურენციის სააგენტოს შექმნიდან დღემდე, მხოლოდ ორი სახელმწიფო დახმარების მოკვლევის შესაძლებლობა ჰქონდა. ორივე შემთხვევა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს უკავშირდება და ორივე შემთხვევაში ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტმა ა(ა) იპ „ფერმერული მეურნეობის განვითარების ცენტრს“ გაუწია დახმარება. პირველ შემთხვევაში, ადგილი ჰქონდა სახელმწიფო დახმარებას რეგიონის ეკონომიკური განვითარებისათვის (მევენახეობა/ხეხილის მოშენება და ა.შ.), ხოლო მეორე შემთხვევაში, სახელმწიფო დახმარება იგივე რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებას ეხებოდა, თუმცა ამჯერად სასათბურე მეურნეობის მონყობას და სხვა საკითხებს მოიცავდა. ორივე სახელმწიფო დახმარება საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მხრიდან კონკურენციის კანონმდებლობასთან თავსებადად იქნა მიჩნეული.²³

დასკვნა

ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენდა საქართველოში კარტელების რეგულირებისა და სახელმწიფო დახმარების კონტროლის ნორმების შესაბამისობის დადგენა ასოცირების

22 <https://fund.ge/site/news/63>

23 <<https://gnca.gov.ge/decisions/state-aid>> [28.07.2022].

შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების საფუძველზე. შეიძლება ითქვას, რომ კარტელის საკითხი ქართული კონკურენციის კანონმდებლობით სრულყოფილად არის დარეგულირებული და პასუხობს ასოცირების შეთანხმების 204-ე მუხლის მოთხოვნებს. პრობლემად რჩება ჯარიმების საკითხი, რომელიც ევროკავშირის სამართალთან შედარებით განახევრებულია. კერძოდ, ბრუნვის 5 პროცენტამდე ჯარიმებს ითვალისწინებს კანონის 33-ე მუხლი, მაშინ როდესაც ევროკავშირში მსოფლიო ბრუნვის 10 პროცენტამდე დაჯარიმება არის შესაძლებელი. ასევე პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ კონკურენციის სააგენტოს, კანონით ე.წ. გარიჟრაჟზე რეიდების უფლებამოსილება პირდაპირ არ აქვს მინიჭებული. ამ უფლების გარეშე რთული წარმოსადგენია ევროკავშირში კარტელურ საქმეებზე ეფექტურად მუშაობა და მტკიცებულების მოპოვება. სააგენტოს თანამშრომლების განცხადებით, გარიჟრაჟზე რეიდის უფლება სააგენტოს არ აქვს, თუმცა ამის უფლებას მას აძლევს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 21² მუხლი. სამწუხაროდ, სააგენტოს ჯერ არ გამოუყენებია აღნიშნული საპროცესო მოქმედება.

რაც შეეხება სახელმწიფო დახმარების კონტროლს ასოცირების შეთანხმების 206-ე მუხლის საფუძველზე, ამ კუთხით საქართველოს კანონმდებლობა ძალიან ჩამორჩება ევროპულ წესებს და არ ასრულებს ამ მუხლის მოთხოვნებს. ძირითადი პრობლემა ამ მხრივ არის ის, რომ სახელმწიფო ორგანოები, განსაკუთრებით კი მთავრობა, როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, სახელმწიფო ღონისძიებებს გამოიყენებენ ძირითადად ორი მნიშვნელოვანი პრინციპის დარღვევით: პირველი არის საჯაროობა/გამჭვირვალობა და მეორე კი შერჩევითობა. საჯაროობის მხრივ პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ მთავრობას არ აქვს გასაჯაროებული ის სახელმწიფო დახმარებები, რაც კანონის მიღების შემდეგ სახელმწიფო ორგანოებმა გასცეს. შერჩევითობის ნაწილიც, ასევე სერიოზული პრობლემაა, რადგან არაერთი სახელმწიფო დახმარების ფორმა იქნა გამოყენებული მენარმე სუბიექტების მიმართ, რაც მათ შედარე-

ბით კონკურენტულად ხელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებენ კონკურენტებთან მიმართებით. ამის მაგალითია ლოპოტას სასტუმროსთვის მიცემული შეღავათიანი სესხი. თუმცა, ამ მენარმე სუბიექტის გარდა, დიდი ალბათობით სხვა ბევრ მენარმეზე ანალოგიური ან სხვა ფორმის სახელმწიფო დახმარებები განეული. სახელმწიფო დახმარების რეგულირების კუთხით ასევე საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ევროპული სახელმწიფო დახმარების მოდერნიზაციის დოკუმენტის²⁴ მსგავსად საქართველოში სახელმწიფო დახმარების რეგულირების არცერთ ნორმაში არაა ასახული ე.წ. „კარგი სახელმწიფო დახმარების“ ცნება და კრიტერიუმები. კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიება, რომ ჩაითვალოს კარგ სახელმწიფო დახმარებად, ის უნდა იყოს: 1. კარგად დაგეგმილი; 2. იდენტიფიცირებული, ითვალისწინებდეს საბაზრო ჩავარდნის აღმოფხვრას და, შესაბამისად, ავსებდეს და არ ცვლიდეს კერძო ხარჯებს; 3. ის უნდა იყოს ნაკლებად კონკურენციის დამახინჯების ეფექტის მქონე.

ბიბლიოგრაფია

1. R. Whish & D Bailey, Competition Law, 9th edit., Oxford Uni. Press, 2018, 102-103
2. Treaty on Functioning of European Union.
3. Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 101(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (De Minimis Notice)
4. Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements.
5. Guidelines on Vertical Restraints
6. <https://admin.competition.ge/uploads/6a139dabee554853b01080aa-259d7ec0.pdf>

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0209%5B12.15.2021%5D>.

7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (EU State Aid Modernisation (SAM))
8. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
9. „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი
10. ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №529, 2014 წლის 1 სექტემბერი

საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს გადანაცვეტილებები ელექტრონული გვერდი:

11. <https://admin.competition.ge/uploads/12ecff74000a47a3b5bbb-755d78a7983.pdf>
12. <https://admin.competition.ge/uploads/a87be650e7d64307afda-293742f7ad25.pdf>
13. <https://admin.competition.ge/uploads/bb38f3b7e4b94bcdbc783b3f-144d8c8c.pdf>

ევროკავშირის კომისიის ელექტრონული გვერდი:

14. https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/state-aid-overview_en

სხვა წყარო:

<https://fund.ge/site/news/63>

ჩარჩო შეთანხმება ევროკულ და ქართულ საჯარო შეყიდვების სამართალში

აბსტრაქტი

2004 წელს შესყიდვების ახალმა დირექტივამ (2004/18/EC)¹ შემოიღო ჩარჩო შეთანხმების შესახებ დებულებები. ჩარჩო შეთანხმება არის ერთ ან რამდენიმე შემსყიდველ ორგანიზაცია-სა და ერთ ან რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორს შორის გაფორმებული შეთანხმება, რომელიც ადგენს კონკრეტული საჯარო შესყიდვების განსახორციელებლად ხელშეკრულების ძირითად პირობებს – ფასთან და სადაც საჭიროა, რაოდენობასთან დაკავშირებით.

ამ ინსტიტუტის შემოღების შემდეგ ჩარჩო შეთანხმება იქცა წამყვან საჯარო შესყიდვების ინსტრუმენტად ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში. საჯარო შესყიდვების მესამედი იდება სწორედ მისი მეშვეობით. ეს განპირობებულია იმით, რომ ჩარჩო შეთანხმება უფრო ეფექტურია საჯარო შესყიდვების განხორციელებისას, ვიდრე ტრადიციული შესყიდვების სხვა ინსტრუმენტები. იგი გამოიყენება შესყიდვების პროცესის მენეჯმენტის გაიოლებისათვის. ჩარჩო შეთანხმება უფლებას აძლევს ხელშემკვრელ მხარეებს თავიდან აიცილონ კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესყიდვების ხანგრძლივი პროცესი თითოეული შესყიდვის შემთხვევაში, დაზოგონ დრო, ადმინისტრაციული და ადამიანური რესურსი.

საქართველოს პარლამენტში შესულმა კანონპროექტმაც „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, რომლის ძირითადი არსია, საკუთარი დებულებები დაუახლოვოს ევროკავშირის შესაბამი-

1 საჯარო სამუშაოების, საჯარო მიწოდების ხელშეკრულებების და საჯარო მომსახურების ხელშეკრულებების შესახებ დირექტივა 2004/18/EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0018>

სი დირექტივების სათანადო დებულებებს, ჩარჩო შეთანხმება გაითვალისწინა, როგორც საჯარო შესყიდვის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი.

სტატიაში მიმოხილულია შესყიდვის შესახებ დირექტივების ის დებულებანი, რომელიც შეეხება ჩარჩო შეთანხმებას. განხილულია ჩარჩო შეთანხმების ცნება და არსი, ის ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენს შეთანხმების გაფორმებაზე და საქართველოს კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვის შესახებ“, რომელიც მომავალში ასახავს დირექტივის შესაბამის დებულებებს ქართულ კანონმდებლობაში.

ძირითადი ტერმინები: ჩარჩო შეთანხმება, ასოცირების შეთანხმება, ევროპული კავშირის დირექტივა, ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA).

Levan Mosakhlshvili

FRAMEWORK AGREEMENT IN EUROPEAN AND GEORGIAN PUBLIC PROCUREMENT LAWS

ABSTRACT

In 2004 the new directive on public contracts^[1] introduced the articles of ‘Framework Agreement’. A ‘Framework Agreement’ is an agreement between one or more contracting authorities and one or more economic operators, the purpose of which is to establish the terms governing contracts, in particular with regard to price and, where appropriate, the quantity envisaged.

After adopting the present institute the Framework Agreement became the leading instrument in each Member State of the European Union. The third of public purchase contracts are performed by means of Framework Agreement. Such is because the Framework Agreement is more efficient while conducting the pub-

lic purchases than other traditional instruments. The Framework Agreement is used in order to simplify the management processes in public purchases. It allows the contracting parties to avoid extended procedures envisaged by the legislation in every single purchase, as well as to save time, administrative and human resources.

A draft law on the 'Public Purchases' submitted to the Georgian Parliament, the main idea of which is to approximate its provisions to the relevant clauses of the Directive, provides the Framework Agreement as one of the instruments of public purchases.

The present article will discuss the provisions of the directive on public contracts regarding to the Framework Agreement, its definition and meaning, the factors affecting the contract signing and Georgian draft law on the 'Public Purchases', which in the future will implement the relevant provisions of the directive in Georgian legislation.

Key words: Framework Agreement, Association Agreement, Directive of the European Union, Agreement on Deep and Comprehensive free Trade Area (DCFTA).

სარჩევი

შესავალი	108
1. ჩარჩო შეთანხმების ცნება და არსი	112
2. ხელშეკრულების თავისუფლება ჩარჩო შეთანხმების დადების დროს.....	116
2.1. ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების თავისუფლება ...	117
2.2. შინაარსის განსაზღვრის თავისუფლება.....	117
2.3. შეთანხმების ფორმისა და ტიპის არჩევის თავისუფლება	117
3. ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების კრიტერიუმები, ვადა და ცვლილება	120
4. ჩარჩო შეთანხმების ცნება ქართულ კანონმდებლობაში	122
5. ადმინისტრაციული წარმოება ჩარჩო შეთანხმების დადებისას	126
6. ცვლილება ჩარჩო შეთანხმებაში	131
დასკვნა.....	133
ბიბლიოგრაფია.....	134

აბრევიატურა:

AA – Association Agreement. ასოცირების შეთანხმება.

CJEU – Court of Justice of the European Union. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო.

EU – European Union. ევროპული კავშირი ან ევროკავშირი.

DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება; ასოცირების შეთანხმების IV კარი.

FA – Framework Agreement. ჩარჩო შეთანხმება

შესავალი

საჯარო (სახელმწიფო) შესყიდვები ქვეყნისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სფეროს წარმოადგენს. სახელმწიფოს მიერ შესყიდვებში დახარჯული თანხა მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 10,4 %-ს შეადგენს.² ეს ციფრიც კი საკმარისია იმის ნათლად დასანახად, თუ რამხელა როლს თამაშოს საჯარო შესყიდვების ბაზარი ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაში. შესაბამისად, შესყიდვების პროცესების ეფექტიანი მართვა, ბიზნესის ჩართულობისა და პროცესების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრიორიტეტს წარმოადგენს.

2014 წლის 27 ივნისს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement — DCFTA)³, რომლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია საჯარო შესყიდვები. შეთანხმების თანახმად, საქართველომ ეტაპობრივად უნდა დაუახლოვოს საკუთარი კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობას.

დაახლოების ერთ-ერთ ფაზას წარმოადგენს საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივების (2014/24/EU⁴, 2014/25/EU⁵,

2 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2020 წლის საქმიანობის ანგარიში, თბილისი 2021წ. <http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=19539b18-4d67-42d9-80a0-12b91622ca28>

3 ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA) <http://www.economy.ge/index.php?page=economy&s=7>

4 საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

5 კომუნალური და სხვა საზოგადოებრივი მომსახურების სექტორის შესახებ დირექტივა 2014/25/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>

2009/81/EC⁶ 89/665/EEC⁷) ძირითადი ელემენტების დანერგვა ქართულ კანონდებლობაში.

ევროკავშირის დირექტივები საჯარო შესყიდვების სფეროში არეგულირებს საჯარო შესყიდვების განხორციელების სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ საფუძვლებს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში. დირექტივების მიზანია უზრუნველყონ არადისკრიმინაციულობა და თანასწორი მოპყრობა, ღიაობა და გამჭვირვალობა, სახსრების ეფექტიანი და რაციონალური ხარჯვა; თავისუფალი და ჯანსაღი კონკურენცია და პროპორციულობა.

XX საუკუნის 70-იან წლებში ევროკავშირმა საჯარო შესყიდვების დირექტივების შემოღებით, წევრი სახელმწიფოები დაავალდებულა შეეცვალათ მათი ეროვნული კანონმდებლობა შესყიდვების სფეროში საერთო ევროპული რეგულაციების გათვალისწინებით. თუმცა, იმ დროს მოქმედი დირექტივები ადგენდნენ მინიმალურ სტანდარტებს საჯარო შესყიდვების სფეროში და წევრ სახელმწიფოებს ჰქონდათ მეტი მოქნილობა ეროვნულ დონეზე დაერეგულირებინათ ეს სფერო საკუთარი ეროვნული თავისებურებებისა და ინტერესების გათვალისწინებით. ეკონომიკური ოპერატორებისათვის ეს იწვევდა განსხვავებულ რეგულაციებს და შესაბამისად, ართულებდა მათ მონაწილეობას წევრი სახელმწიფოების საჯარო შესყიდვებში სხვადასხვა კანონდებლობისა და პრაქტიკიდან გამომდინარე.

ევროკავშირის უახლეს ისტორიაში სამჯერ 1990-იან, 2000-იან და 2010-იან წლებში, ევროკავშირმა მიიღო ან განაახლა საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობა, რითაც წევრ სახელმწიფოებს შეუზღუდა დისკრეცია ეროვნულ საკანონმდებლო დონეზე განსხვავებულად მოენესრიგებინათ საჯარო შესყიდვები,

6 თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში შესყიდვების დირექტივა 2009/81/EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0081>

7 დავების განხილვის შესახებ დირექტივა 89/665/EEC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0665>

ვიდრე ეს იყო გათვალისწინებული ევროდირექტივებში. საერთო ევროპულმა რეგულაციებმა უფრო დეტალურად დაარეგულირა ეს სფერო. კერძოდ, ნეერი სახელმწიფოების საჯარო შემსყიდველ ორგანიზაციებს დაეკისრათ ვალდებულება, რომ მათ მიერ გაფორმებული საჯარო შესყიდვის ხელშეკრულებები შესაბამისობაში ყოფილიყო არამარტო ევროდირექტივებთან, არამედ ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) პრინციპებთანაც, როგორცაა საქონლის თავისუფალი გადაადგილება, დაწესებულების თავისუფლებისა და მომსახურების მიწოდების თავისუფლება, თანაბარი მოპყრობა, დისკრიმინაციის აკრძალვა⁸. ამისი ნათელი მაგალითია მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს⁹ გადანყვეტილება *Telaustria* საქმეზე¹⁰, რომლითაც დადგინდა რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას აქვს ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) პრინციპების დაცვის ვალდებულება, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეს საკითხი არ არის დარეგულირებული საჯარო შესყიდვების შესახებ დირექტივებით. *Commission v. Spain*¹¹ საქმეზე დადგინდა, რომ ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 346-ე მუხლი ნეერი სახელმწიფოების შემსყიდველ ორგანიზაციას არ აძლევს დაცვის „მყარ“ გარანტიას შესყიდვების განხორციელებისას გვერდი აუაროს დირექტივით ან/და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით დადგენილ პრინციპებს საჯარო შესყიდვების განხორციელებისას.

8 საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU. პრეამბულა (1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

9 მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, ევროპის კავშირის სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუტი, რომელიც შეიქმნა 1952 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/fr/

10 Case C-324/98 *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v Telekom Austria and Herold Business Data AG* [2000] ECR I-107 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0324>

11 Case C-414/97 *Commission v Spain* [1999] ECR I-10745 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0414&qid=1644823753038>

ევროპის კავშირის სამართლის სასარგებლოდ ეროვნული კანონმდებლობის უგულებელყოფის ვალდებულება არ გულისხმობს, რომ წევრი ქვეყნის კანონმდებლობა უნდა გაუქმდეს. მართალია, ეროვნული კანონმდებლობა, რომელიც ეწინააღმდეგება ევროპის კავშირის სამართალს, არ უნდა გამოიყენონ, მაგრამ ეროვნული კანონმდებლობის გამოყენება შესაძლებელია ისეთ შემთხვევებში და იმ ურთიერთობების დასარეგულირებლად, რომლებსაც არ ეხება ევროპის კავშირის სამართალი¹² ან არ არის დეტალურად მოწესრიგებული საერთო ევროპული რეგულაციებით.

საჯარო შესყიდვების სფეროში ევროდირექტივების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვის ორი გზა არსებობს – იმპლემენტაცია ტრანსპოზიციით ან მითითებით¹³.

მითითება გულისხმობს ევროპის კავშირის სამართლის ნორმების ეროვნული კანონმდებლობის ნაწილად ისე ქცევას, რომ მითითებითი ნორმები კეთდება ევრო რეგულაციებზე. ეს წესი ხშირად გამოიყენება მაშინ, როდესაც ევროპის კავშირის სამართლის ნორმები არის საკმარისად ნათლად, ზუსტად და უპირობოდ ფორმულირებული.

რაც შეეხება ტრანსპოზიციას, ეს იმპლემენტაციის უფრო რთული მეთოდია. ამ შემთხვევაში ევროკავშირის სამართლის ნორმების კოპირება და ასახვა (copy-paste) ხდება ეროვნულ კანონმდებლობაში. ტრანსპოზიციის მეთოდის გამოყენებისას შესაძლებელია დირექტივის ორაზროვანი მუხლების შინაარსის დაკონკრეტება, რომელიც აისახება ეროვნულ კანონმდებლობაში, ასევე, დირექტივის სულისკვეთების და პრინციპების გავრცელება იმ საკითხებზე, რომელიც არ რეგულირდება ევროკავშირის სამართლით.

საქართველომ ევროდირექტივების იმპლემენტაციისათვის აირჩია ტრანსპოზიციის მეთოდი, რისთვისაც მომზადებულ

12 ა. დევიძე, გ. მირიანაშვილი, ევროკავშირის სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო. ტექსტები, მაგალითები, სასამართლო გადაწყვეტილებები, ხელშეკრულების მუხლები, თბ., 2019. 24 <http://lawlibrary.info/ge/books/2020giz-ge-EU-Law-textbook.pdf>

13 S. Arrowsmith, “An Evaluation of the Legal Techniques for Implementing the Public Procurement Directives”, p. 496-497.

იქნა კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“. ამ კანონპროექტმა შემოგვთავაზა მრავალი ახალი ინსტიტუტი და რეგულაცია, რაც სრულიად ახალია ქართული საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობისათვის. მათ შორის არის ერთ-ერთი ისეთი ინსტიტუტი, როგორცაა ჩარჩო შეთანხმება. სწორედ ამ უკანასკნელზე იქნება საუბარი ამ სტატიაში.

1. ჩარჩო შეთანხმების ცნება და არსი

ჩარჩო შეთანხმება არის ერთ ან რამდენიმე შემსყიდველ ორგანიზაციასა და ერთ ან რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორს შორის გაფორმებული შეთანხმება, რომლის მიზანია ჩარჩო შეთანხმების ფარგლებში გასაფორმებელი შესყიდვის ხელშეკრულებების პირობების დადგენა, კერძოდ, ფასთან და, სადაც საჭიროა, რაოდენობასთან დაკავშირებით.¹⁴

ჩარჩო შეთანხმება წარმოადგენს შეთანხმებას მიმწოდებელთან საჯარო ხელშეკრულებების ძირითადი პირობების შესახებ, რომლებიც არეგულირებს მხარეთა შორის ურთიერთობას საჯარო შესყიდვის ხელშეკრულების მთელი ხანგრძლივობის განმავლობაში¹⁵. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ჩარჩო შეთანხმება ადგენს ძირითად პირობებს კონკრეტული საჯარო შესყიდვების განსახორციელებლად (call-offs).

ჩარჩო შეთანხმებების შესახებ რეგულაციები ევროკავშირის საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობაში პირველად 2004 წელს გაჩნდა, თუმცა იგი უკვე „ნებადართული იყო“ 1993 წლის კომუნალური მომსახურების დირექტივით¹⁶. მას შემდეგ ჩარჩო

14 საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU. მუხლი 33(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

15 Andrecka, M. (2015a). „Framework Agreements: Transparency in the Call-off Award Process.“ *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 10 (4): 228 <https://www.jstor.org/stable/26695061>

16 წყალმომარაგების, ენერჯის, ტრასპორტისა და ტელეკომინიკაციების სფეროს დირექტივა 93/38/EEC. მუხლი 1.5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31993L0038>

შეთანხმებები გახდა ყველაზე ხშირად გამოყენებადი და დომინანტური საჯარო შესყიდვის ინსტრუმენტი ევროკავშირის სამართალში. ევროკავშირის ნევრმა სახელმწიფოებმაც მოახდინეს ეროვნულ კანონმდებლობაში ამ ინსტიტუტის ინტეგრირება. 2014 წლის ევროდირექტივაში კი აღინიშნა, რომ „ჩარჩო ხელშეკრულების ინსტრუმენტი ფართოდ არის გამოყენებული და ითვლება შესყიდვების ეფექტურ მეთოდად მთელ ევროპაში.“¹⁷

ევროკავშირის ნევრ სახელმწიფოებს შორის საჯარო შესყიდვების მესამედი იდება სწორედ ჩარჩო შეთანხმების მეშვეობით.¹⁸ ჩარჩო შეთანხმების გამოყენების ასეთი მაღალი მაჩვენებელი დაკავშირებულია მისი, როგორც ინსტრუმენტის მოქნილობასთან. ეს ინსტიტუტი უფლებას აძლევს ხელშემკვრელ მხარეებს თავიდან აიცილონ ევროკავშირისა და ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებული საჯარო შესყიდვების განხორციელების ხანგრძლივი პროცესი. კერძოდ, ჩარჩო შეთანხმების გაფორმება საშუალებას აძლევს შემსყიდველ ორგანიზაციებს ზუსტი პარამეტრების, თანხების ან/და დეტალების განსაზღვრის გარეშე დადონ ხელშეკრულებები პოტენციურ მიმწოდებლებთან. ასევე ჩარჩო შეთანხმება უფლებას იძლევა შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა გააერთიანონ ერთი ან რამდენიმე მიმწოდებელი. მიმწოდებლებს კი ეძლევათ საშუალება მოემსახურონ ან საქონელი მიანოდონ ერთ ან რამდენიმე შემსყიდველ ორგანიზაციას და წინასწარ განსაზღვრონ შესყიდვის ხელშეკრულების ზოგიერთი დეტალები ან მთლიანი შინაარსი.

ჩარჩო შეთანხმების გაფორმება ხელს უწყობს მიმწოდებლის რისკების მართვას განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ჩარჩო შეთანხმება გაფორმებულია რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორ-

17 საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU. პრეამბულა (60) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

18 Andrecka, M., „Dealing with Legal Loopholes and Uncertainties within EU Public Procurement Law Regarding Framework Agreements“ Journal of Public Procurement, Volume 16, Issue 4, 512

თან. თუმცა, შესყიდვის ამ ინსტრუმენტის გამოყენების მთავარ არგუმენტად მიიჩნევა ადმინისტრაციული ხარჯების დაზოგვა და ადმინისტრაციული ეფექტიანობის ზრდა. როგორც კვლევები აჩვენებს, შემსყიდველი ორგანოები ყველაზე მეტ თანხას სწორედ ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების დროს ზოგავენ¹⁹.

თუმცა ამ გზით გაფორმებულ შეთანხმებებს აქვს უარყოფითი მხარეებიც. კერძოდ, ჩარჩო შეთანხმება ხელს არ უწყობს თავისუფალ და ჯანსაღ კონკურენციას, ჭირს არადისკრიმინაციული და თანასწორი მოპყრობის პრინციპის დაცვა მცირე და საშუალო საწარმოების შემთხვევაში და აფერხებს ინოვაციების დანერგვას. შესყიდვის ეს ინსტრუმენტი გამოიყენება შესყიდვების პროცესის მენეჯმენტის გაიოლებისათვის და ნაკლებად ეფექტურია ხარისხის ფასთან თანაფარდობის მეთოდოლოგიის გამოყენების თვალსაზრისით²⁰.

შემსყიდველი ორგანიზაცია, რომელსაც სურს, რომ გააფორმოს ჩარჩო შეთანხმება, რომლის მიზანია ამ შეთანხმების ფარგლებში გასაფორმებელი საჯარო შესყიდვის ხელშეკრულებების პირობების დადგენა, აქვეყნებს განცხადებას ევროკავშირის ოფიციალურ ჟურნალში (OJEU)²¹. განცხადება ჩარჩო შეთანხმების დადების განზრახვის შესახებ უნდა შეიცავდეს ყველა იმ პირობას, რა პირობებითაც უნდა გაფორმდეს ჩარჩო შეთანხმება ეკონომიკურ ოპერატორებთან. შემსყიდველი ორგანიზაცია ჩარჩო შეთანხმების გაფორმებისას ვალდებულია გამოიყენოს დირექტივით განსაზღვრული რომელიმე შესყიდვის პროცედურა და მის საფუძველზე მოახდინოს ეკონომიკური ოპერატორის შერჩევა და შეფასება. ამ პროცედურის დასრულების შემდეგ შემსყიდველი ორგანიზაცია ახდენს შერჩეულ ეკონომიკურ ოპერატორთან ჩარჩო შეთანხმების გაფორმებას.

19 SIGMA, „Framework Agreements“ (2016), see: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf>

20 Sanchez Graells, A. (2015). Public Procurement and the EU Competition Rules. Oxford, United Kingdom: Hart Publishing.

21 Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

ჩარჩო შეთანხმება შეიძლება დაიდოს როგორც ერთ, ისე რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორთან კონკურენტული პროცესის გამართვის გზით, კონკურენტული პროცესის ნაწილობრივ გამართვისა და კონკურენტული პროცესის გამართვის გარეშე.

შეთანხმებაში სუბიექტების რაოდენობისა და მათი შერჩევის პროცესის გათვალისწინებით, ჩარჩო შეთანხმებები იყოფა ოთხ სახედ. ესენია:

- ა) ერთ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმება – ამ შემთხვევაში შესყიდვის ხელშეკრულება იდება ჩარჩო შეთანხმებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად ერთ ეკონომიკურ ოპერატორთან და შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია წერილობით მიმართოს ეკონომიკურ ოპერატორს მის წინადადებაში დამატებითი პირობის გათვალისწინების თხოვნით. თუმცა ასეთი შეთანხმება გამორიცხავს ისეთი დამატებითი პირობის გათვალისწინებას, რომელიც არსებითად ცვლის ჩარჩო შეთანხმების პირობებს.
- ბ) მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმება, რომელიც ითვალისწინებს საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების განწევს ყველა პირობას და ობიექტურ წესებს – შესყიდვის ხელშეკრულება ფორმდება ეკონომიკურ ოპერატორებთან, მათ შორის, კონკურენტული პროცესის გამართვის გარეშე, მათი შერჩევის წესი კი წინასწარ უნდა იქნეს გასაზღვრული შესყიდვების პირობებით.
- გ) მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმება, რომელიც ნაწილობრივ ითვალისწინებს საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების განწევს პირობას და ობიექტურ წესებს – ამ შემთხვევაში კონკურენტული ნაწილობრივ გამართვა დაიშვება უკვე შერჩეულ ეკონომიკურ ოპერატორებს შორის, თუ ასეთი შესაძლებლობა გათვალისწინებული იყო შესყიდვის პირობებით. არჩევანი, თუ რომელი საქონელი, სამუშაო და მომსახურება იქნება შესყიდული კონკურენტული პროცე-

სის გამართვის გზით თუ მის გარეშე, უნდა ეფუძნებოდეს შესყიდვის პირობებში განსაზღვრულ ობიექტურ კრიტერიუმებს. შესყიდვის პირობები აგრეთვე უნდა ითვალისწინებდეს იმას, თუ ჩარჩო შეთანხმების რომელ პირობებზე შეიძლება კონკურენტული პროცესის გამართვა.

დ) მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმება, რომელიც არ ითვალისწინებს საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების განევის პირობებსა და ობიექტურ წესებს – როდესაც ჩარჩო შეთანხმება არ ითვალისწინებს საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების განევის ყველა პირობას, ამ შემთხვევაში შესყიდვის ხელშეკრულების დადებამდე შემსყიდველმა ორგანიზაციამ წერილობით უნდა მიმართოს ეკონომიკურ ოპერატორებს და განუსაზღვროს მათ წინადადებების წარდგენის გონივრული ვადა და ფორმა; ეს წინადადებები კი არ უნდა იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი წინადადებების წარდგენის ვადის გასვლამდე.

2. ხელშეკრულების თავისუფლება ჩარჩო შეთანხმების დადების დროს

ხელშეკრულების მხარეები მოქმედებენ ხელშეკრულების თავისუფლების პრინციპის ფარგლებში, რაც გულისხმობს მათ უფლებას დადონ ესა თუ ის ხელშეკრულება, თვითონ გადანყვიტონ ვისთან დადონ ხელშეკრულება, რა პირობით, განსაზღვრონ ხელშეკრულების შინაარსი, ტიპი და ფორმა. ხელშეკრულების თავისუფლება, ასევე, გულისხმობს მხარეთა უფლებას ნებისმიერ დროს შეცვალონ ხელშეკრულების პირობები ან დაასრულონ ურთიერთობა. თუმცა, ჩარჩო შეთანხმების დადების დროს ხელშეკრულების თავისუფლების პრინციპი გულისხმობს მთელ რიგ თავისებურებებს, რისი გათვალისწინებაც აუცილებელია.

2.1. ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების თავისუფლება

ხელშეკრულების დადების თავისუფლება, რომელიც გულისხმობს მხარეთა უფლებას თვითონ განსაზღვრონ თუ ვისთან დადებენ ხელშეკრულებას ჩარჩო შეთანხმების გაფორმებისას, მოქმედებს იმდაგვარად, რომ შემსყიდველი ორგანიზაცია შეზღუდულია კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებით. ჩარჩო შეთანხმების დადებისას შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ეკონომიკური ოპერატორის არჩევისას უნდა გაითვალისწინონ, რომ ეკონომიკური ოპერატორის მიერ შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულება, რომლის საფუძველზეც მას წარმოეშობა უფლება-მოვალეობა, უნდა ემსახურებოდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის შესყიდვის მიზანს.

2.2. შინაარსის განსაზღვრის თავისუფლება

სახელშეკრულებო ურთიერთობებში მხარეებმა თვითონ უნდა განსაზღვრონ ხელშეკრულების შინაარსი, თუმცა ვინაიდან შემსყიდველი ორგანიზაცია შეზღუდულია ხელშეკრულების თავისუფლებაში, პრაქტიკულად ამით მას საშუალება ეძლევა განსაზღვროს ხელშეკრულების პირობები ცალმხრივად. ეს, რა თქმა უნდა, არ ართმევს მეორე მხარეს უფლებას, რომ არ დადოს ჩარჩო შეთანხმება მისი ნების საწინააღმდეგოდ. რაც შეეხება უკვე გაფორმებულ შეთანხმებას, რომლის ძალითაც შემსყიდველი ორგანიზაცია შეიძლება აღმოჩნდეს დომინირებულ მდგომარეობაში და სარგებლობდეს შეთანხმების არსებითი პირობების ცალმხრივად შეცვლის უფლებით, ასეთი რამ სხვა ხელშეკრულებების შემთხვევაშიც შეიძლება შეგვხვდეს.

2.3. შეთანხმების ფორმისა და ტიპის არჩევის თავისუფლება

იმისათვის, რომ შეთანხმება ნამდვილად ჩაითვალოს, საკმარისი არ არის, მისი შინაარსი ემთხვეოდეს მის მონაწილეთა ნამდვილ ნებას. აუცილებელია, ეს ნება და შინაარ-

სი გამომხატული იყოს კანონით გათვალისწინებული ფორმით. ჩარჩო შეთანხმების ნამდვილობის აუცილებელი პირობაა, რომ შეთანხმება დაიდოს წერილობითი ფორმით. შემსყიდველი ორგანიზაცია, ასევე შეზღუდული შეიძლება აღმოჩნდეს ჩარჩო შეთანხმების ტიპის თავისუფლებაში, რაც გულისხმობს, რომ მას არ ჰქონდეს არჩევანი თუ რა ტიპის ჩარჩო შეთანხმება გააფორმოს მეორე მხარესთან. რიგ შემთხვევებში ჩარჩო შეთანხმების არა მარტო ტიპი, არამედ შინაარსიც კი შეიძლება იყოს განსაზღვრული დირექტივით ან ეროვნული კანონმდებლობით. თუმცა ჩარჩო შეთანხმების ტიპის არჩევასაც გავლენას ახდენს სხვა ფაქტორებიც. მაგალითად, კონკურენციის არსებობა, მიწოდების უსაფრთხოება და სხვა.

ჩარჩო შეთანხმება მისი ნებისმიერი გამოვლინებით, ხელს უშლის ჯანსაღ კონკურენციას. კონკურენცია კი განსაკუთრებული მნიშვნელობის მატარებელია საჯარო შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალედ და ეფექტიანად ფუნქციონირების თვალსაზრისით.²² იმისათვის რომ ნაწილობრივ იქნეს შენარჩუნებული კონკურენცია, ჩარჩო შეთანხმების პირობებში ეს შესაძლებელია განხორციელდეს მრავალ სუბიექტთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმებით, რომელიც ფორმდება ეკონომიკურ ოპერატორთან კონკურენტული პროცესის გამართვის ან კონკურენტული პროცესის ნაწილობრივ გამართვის გზით.

თუ ჩარჩო შეთანხმების ტიპის არჩევას შევაფასებთ მიწოდების უსაფრთხოების თვალსაზრისით, მრავალ ეკონომიკურ აგენტთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმების უპირატესობა ცალსახაა. შესაბამისად, იმ შესყიდვების დროს, სადაც უფრო მეტად გადამწყვეტია მიწოდების უსაფრთხოება (მაგალითად, ჯანდაცვის სფეროში), პრაქტიკაში უფრო ხშირად გამოიყენება მრავალ მიმწოდებელთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმება, ხოლო სადაც ხარისხია გადამწყვეტი, იქ უფრო

22 ა. ჩაგელიშვილი, „კონკურენციის დონის შეფასება სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული საშუალებებისა და შესყიდვის კატეგორიების მიხედვით“, კონკურენციის პოლიტიკის მეორე საერთაშორისო კონფერენცია „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენდენციები და გამოწვევები“, თბ., 2018, 10 <http://www.library.court.ge/upload/33712018-11-13.pdf>

მეტად უპირატესობა ენიჭება ერთ მიმწოდებელთან გაფორმებულ შეთანხმებებს.

მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან შეთანხმების გაფორმება განსაკუთრებით შესაფერისია ისეთი გარემოების არსებობისას, როდესაც ერთი ოპერატორის „სიმძლავრე“ ან/და მიწოდების „რაოდენობა“ პრობლემაა ერთი მიმწოდებლისათვის ან შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების საბოლოო სპეციფიკაცია ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული.

მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან ჩარჩო შეთანხმების გაფორმება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი გარემოების არსებობისას, როდესაც მიმწოდებელი და არა შემსყიდველი ორგანიზაცია განსაზღვრავს შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სპეციფიკაციას შემსყიდველის მოთხოვნის სანაღმდეგოდ.

თუმცა, შემსყიდველი ორგანიზაციებისათვის მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან დადებული ჩართო შეთანხმება დიდ გამოწვევად რჩება მართვა-ადმინისტრირების თვალსაზრისით. ეს განსაკუთრებით შეეხება პატარა შემსყიდველ ორგანიზაციებს, სადაც შესყიდვებს ხშირად ახორციელებენ არა შესყიდვის სპეციალისტები, არამედ მასწავლებლები, მდივნები, ექიმები და ა.შ. შესაბამისად, მათთვის უფრო ადვილია ერთ მიმწოდებელთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმების ადმინისტრირება. მსგავს სიტუაციაში გამოსავალია ცენტრალიზებული შესყიდვების განხორციელება აგრეგირებული საჯარო შესყიდვების (დღევანდელი კონსოლიდირებული ტენდერის მსგავსი) ან ერთობლივი განხორციელება სხვადასხვა შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ.²³

თუ შემსყიდველი ორგანიზაცია შეთანხმების ტიპებიდან ირჩევს ერთ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებულ შეთანხმებას, მასაც აქვს თავისი უპირატესობები, პირველ რიგში ეს შეეხება შეთანხმების მართვას, რომელიც გაცილებით ადვილია, ვიდრე მრავალ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებული შეთანხმებისას. ამ ტიპის შეთანხმების შერჩევისას,

23 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, განმარტებითი ბარათი.

შესაძლებელია უკეთესი შეთავაზებების მიღება შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მიმწოდებელთან ექსკლუზიურობის შეთანხმების გაფორმების გამო; უფრო იაფი ჯდება პროცესის ადმინისტრირება და საშუალებას იძლევა უკეთესი ზედამხედველობა და კონტროლი განხორციელდეს ჩარჩო შეთანხმებების პირობების შესრულებაზე.

მაგრამ, გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებობს სხვა ფაქტორებიც, რომლებიც განსაზღვრავენ თუ რომელი ტიპის ჩარჩო შეთანხმება არის ყველაზე შესაფერისი კონკრეტული სიტუაციისათვის. იმის გათვალისწინებით, რომ ერთ ეკონომიკურ ოპერატორთან გაფორმებული ჩარჩო შეთანხმება გამოორიციხავს კონკურენციას ამ შეთანხმების მოქმედების მთელი პერიოდის განმავლობაში, ყველაზე მეტად ეფექტურია ასეთი ჩარჩო შეთანხმება გამოყენებულ იქნეს ისეთ სიტუაციაში, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაციის მოთხოვნები წინასწარაა დაფიქსირებული სპეციფიკაციაში ან შეიძლება განისაზღვროს ტარიფების გრაფიკის გამოყენებით. ამ შემთხვევაში შემსყიდველი ორგანიზაცია თვითონ განსაზღვრავს შესასყიდი საქონლის საჭირო რაოდენობას ან მომსახურების მოცულობას. ცხადია, რომ ეს მოთხოვნები არ უნდა აღემატებოდეს იმ მიმწოდებლის შესაძლებლობებს, რომელთანაც გაფორმებულია ჩარჩო შეთანხმება.

3. ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების კრიტერიუმები, ვადა და ცვლილება

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შემსყიდველი ორგანიზაცია, რომელსაც სურს, რომ გააფორმოს ჩარჩო შეთანხმება, გასაფორმებელი საჯარო შესყიდვის ხელშეკრულებების პირობების დადგენის მიზნით, იგი ვალდებულია გამოაქვეყნოს განცხადება და ამავე განცხადებაში განსაზღვროს საუკეთესო წინადადების გამოვლენის კრიტერიუმები, რომელიც უზრუნველყოფს ეკონომიკურად ყველაზე ხელსაყრელი წინადადების

გამორჩევას. ეკონომიკურად მომგებიანობა კი შეიძლება დაეფუძნოს დაბალ ფასს ან/და ეკონომიკურ ეფექტიანობას, როგორცაა სასიცოცხლო ციკლის დანახარჯი, რომელიც მოიცავს საქონლის, სამუშაოს ან მომსახურების სასიცოცხლო ციკლის ეტაპის ხარჯს ან მთლიან ხარჯს.

საუკეთესო წინადადების გამოვლენის კრიტერიუმად ასევე გამოიყენება ფასისა და ხარისხის საუკეთესო თანაფარდობა, რა შემთხვევაშიც ხდება შესყიდვის ობიექტთან დაკავშირებული ხარისხობრივი, გარემოსდაცვით ან სოციალური ასპექტების გათვალისწინება.

ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს შეთანხმების ვადაც, რომელიც არ შეიძლება აღემატებოდეს 4 წელს (კომუნალური და სხვა საზოგადოებრივი მომსახურების ოპერატორის მიერ დადებული ჩარჩო შეთანხმების მოქმედების ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 8 წელს²⁴), გარდა სათანადოდ დასაბუთებული შემთხვევებისა, რომლებიც გამომდინარეობს ჩარჩო შეთანხმების საგნიდან.²⁵

ჩარჩო შეთანხმება შეიძლება იქცეს საჯარო შესყიდვებში ინოვაციების დანერგვის ხელისშემშლელ ფაქტორად. ის გარემოება, რომ ჩარჩო შეთანხმება არის დახურული შეთანხმება, საშუალებას არ აძლევს ბაზრის ახალ მოთამაშეებს მონაწილეობა მიიღონ საჯარო შესყიდვებში შეთანხმების მოქმედების პერიოდში, მით უმეტეს, თუ შეთანხმება გაფორმებულია 4 წლის ვადით. საჯარო შესყიდვის დინამიურად ცვალებად სფეროებში, საკმაოდ ხშირია ეკონომიკური ოპერატორის მიერ შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის საუკეთესო ტექნოლოგიის შეთავაზება ჩარჩო ხელშეკრულების დადების მომენტში, თუმცა მან შეიძლება დაკარგოს ტექნოლოგიური ლიდერის პოზიცია მომდევნო წელს. შესაბამისად, ამჟამინდელი ტექნოლო-

24 კომუნალური და სხვა საზოგადოებრივი მომსახურების სექტორის შესახებ დირექტივა 2014/25/EU. მუხლი 51(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>

25 საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU . მუხლი 33(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

გიური ლიდერი შეიძლება დარჩეს ჩარჩო შეთანხმების მიღმა, ვინაიდან შეთანხმება არ არის ღია ახალი ეკონომიკური ოპერატორების შესასვლელად მისი დადების შემდეგ.

ჩარჩო შეთანხმების შესაცვლელად ხუთი ძირითადი გზა არსებობს:

- ა) თუ ეს გათვალისწინებული იყო ჩარჩო შეთანხმებით;
- ბ) დამატებით საჭიროა სამუშაოების, მიწოდების ან მომსახურებისათვის შესყიდვა, რაც ინვესს ხარჯების ზრდას 50%-მდე.
- გ) გათვალისწინებული გარემოებების გამო (კონტრაქტის ხასიათის შეცვლის ან 50%-იანი ზღვრის გადალახვის გარეშე);
- დ) მიწოდებლის უფლებამონაცვლეობისას;
- ე) ცვლილებები არ არის არსებითი, ღირებულების მიუხედავად;
- ვ) ცვლილებები სცილდება ჩარჩო შეთანხმების ღირებულებას 10%-ით (მომსახურება და მიწოდება) ან 15%-ით (სამუშაო);

4. ჩარჩო შეთანხმების ცნება ქართულ კანონმდებლობაში

საქართველოს პარლამენტში შესულმა კანონპროექტმა „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, შესყიდვების ევროდირექტივის მსგავსად, გაითვალისწინა ჩარჩო შეთანხმება, როგორც საჯარო შესყიდვის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი²⁶, კერძოდ კანონპროექტის 35-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ „საჯარო შესყიდვის პროცედურების განხორციელებისას შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს გამოიყენოს საჯარო შესყიდვის ინსტრუმენტები“, მათ შორის კი ერთ-ერთს წარმოადგენს ჩარჩო შეთანხმება.

ჩარჩო შეთანხმება განმარტებულია, როგორც ერთ ან რამ-

26 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 35.2

დენიმე შემსყიდველ ორგანიზაციასა და ერთ ან რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორს შორის გაფორმებული შეთანხმება, რომლის მიზანია ჩარჩო შეთანხმების ფარგლებში გასაფორმებელი შესყიდვის ხელშეკრულებების პირობების დადგენა, კერძოდ, ფასთან და, სადაც საჭიროა, რაოდენობასთან დაკავშირებით.

როგორ წესი, ჩარჩო შეთანხმების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 4 წელს, ხოლო კომუნალური და სხვა საზოგადოებრივი მომსახურების ოპერატორის მიერ დადებული ჩარჩო შეთანხმების შემთხვევაში 8 წელს²⁷. მიუხედავად ამისა, გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც არსებობს სათანადო დასაბუთება და იგი გამომდინარეობს ჩარჩო ხელშეკრულების საგნიდან, მისი ხანგრძლივობა შეიძლება იყოს ოთხ წელზე მეტი. საკითხავია, რა შეიძლება ჩაითვალოს სათანადოდ დასაბუთებულად გამონაკლის შემთხვევებში? ჩარჩო შეთანხმების ვადის გახანგრძლივების გამამართლებელ საფუძვლად შეიძლება ჩაითვალოს, მაგალითად, ისეთი გარემოება, როდესაც ეკონომიკური ოპერატორის მიერ ინვესტიციის განხორციელებას სჭირდება უფრო დიდი ვადა, ვიდრე ეს გათვალისწინებულია შეთანხმებით, ასევე, როდესაც ეკონომიკურ ოპერატორს სჭირდება ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება, კადრების აყვანა, მომზადება ან გადამზადება შეთანხმების შესასრულებლად²⁸. ეს არგუმენტი შეესაბამება 2014/24/EU დირექტივის აზრს, რომელიც შეეხება გამონაკლის შემთხვევებს: „როდესაც ეკონომიკურმა ოპერატორებმა უნდა განკარგონ აპარატურა, რომლის ამორტიზაციის პერიოდი აღემატება ოთხ წელს და რომელიც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერ დროს, შეთანხმების მოქმედების მთელი დროის განმავლობაში“.²⁹

შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია განახორციე-

27 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 74

28 Andrecka, M., „Framework agreements, EU procurement law and the practice“ Procurement Law Journal, 2015, no 2., 129

29 საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU . პრ. 62 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

ლოს საჯარო შესყიდვა, შეარჩიოს ეკონომიკური ოპერატორი და დადოს მასთან ჩარჩო შეთანხმება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, ასევე მოსთხოვოს ეკონომიკურ ოპერატორებს შესყიდვის ხელშეკრულებით ან/და ჩარჩო შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება.³⁰ ეკონომიკური ოპერატორები კი, თავის მხრივ, ვალდებული არიან შეასრულონ შესყიდვის ხელშეკრულებით/ჩარჩო შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები.³¹

ევროდირექტივის მსგავსად, კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ გამოყოფს ჩარჩო შეთანხმების ოთხ სახეს. ესენია:

- ა) ჩარჩო შეთანხმება, რომელიც გაფორმებულია ერთ ეკონომიკურ ოპერატორთან, ამ შემთხვევაში შესყიდვის ხელშეკრულება იდება ჩარჩო შეთანხმებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად. ასეთ შემთხვევაში შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია, წერილობით მიმართოს ეკონომიკურ ოპერატორს მის წინადადებაში დამატებითი პირობის გათვალისწინების თხოვნით. დაუშვებელია ისეთი დამატებითი პირობის გათვალისწინება, რომელიც არსებით ცვლილებას იწვევს ჩარჩო შეთანხმების პირობებში.
- ბ) ჩარჩო შეთანხმების მონაწილე ეკონომიკურ ოპერატორებს შორის კონკურენტული პროცესის გამართვის გარეშე – თუ ჩარჩო შეთანხმება ითვალისწინებს საქონლის მინოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების განწევის ყველა პირობას და ობიექტურ წესებს, თუ როგორ იქნება შერჩეული ეკონომიკური ოპერატორი. ეს წესები გათვალისწინებული უნდა იყოს შესყიდვის პირობებში;
- გ) ჩარჩო შეთანხმების მონაწილე ეკონომიკურ ოპერატორებს შორის კონკურენტული პროცესის გამართვის

30 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 12.1 ა და 12.1 დ.

31 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 12.5 ბ.

გზით – თუ ჩარჩო შეთანხმება არ ითვალისწინებს საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების განევის ყველა პირობას;

- დ) ჩარჩო შეთანხმების მონაწილე ეკონომიკურ ოპერატორებს შორის კონკურენტული პროცესის ნაწილობრივ გამართვის გზით – თუ ასეთი შესაძლებლობა გათვალისწინებული იყო შესყიდვის პირობებით. არჩევანი, თუ რომელი საქონელი, სამუშაო და მომსახურება იქნება შესყიდული კონკურენტული პროცესის გამართვის გზით თუ მის გარეშე, უნდა ეფუძნებოდეს შესყიდვის პირობებში განსაზღვრულ ობიექტურ პირობებს. შესყიდვის პირობები აგრეთვე უნდა ითვალისწინებდეს, თუ ჩარჩო შეთანხმების რომელ პირობებზე შეიძლება კონკურენტული პროცესის გამართვა.

ჩარჩო შეთანხმების მონაწილე ეკონომიკურ ოპერატორებს შორის კონკურენტული პროცესის გამართვის გზით ან ჩარჩო შეთანხმების მონაწილე ეკონომიკურ ოპერატორებს შორის კონკურენტული პროცესის ნაწილობრივ გამართვის გზით გაფორმების შემთხვევაში, აუცილებელია ერთდროულად დაცულ იქნეს შემდეგი პირობები:

- ა) შესყიდვის ხელშეკრულების დადებამდე შემსყიდველი ორგანიზაცია წერილობით მიმართავს ეკონომიკურ ოპერატორებს;
- ბ) შემსყიდველი ორგანიზაცია ეკონომიკურ ოპერატორებს განუსაზღვრავს წინადადებების წარდგენის გონივრულ ვადას, რა მიზნითაც ითვალისწინებს შესყიდვის ხელშეკრულების საგნის სირთულეს და წინადადების წარსადგენად აუცილებელ ვადას.
- გ) წინადადებები წარდგენილ უნდა იქნეს წერილობით და არ იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი წინადადებების წარდგენის ვადის გასვლამდე;
- დ) შესყიდვის ხელშეკრულება იდება საუკეთესო წინადადების მქონე ეკონომიკურ ოპერატორთან, რომელიც

ვლინდება შესყიდვის პირობებში განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით.

5. ადმინისტრაციული წარმოება ჩარჩო შეთანხმების დადებისას

ადმინისტრაციული წარმოება ჩარჩო შეთანხმების დასადავად გულისხმობს სავალდებულო პროცედურების ჩატარებას ჩარჩო შეთანხმების მომზადების, დადებისა და შეწყვეტისას. ჩარჩო შეთანხმების დადების დროს პროცედურის დაცვის მთავარი დანიშნულებაა ისეთი სუბიექტის შერჩევა, რომელიც მასზე დაკისრებულ მოვალეობას სრულყოფილად გაართმევს თავს და დადებული შეთანხმების ფარგლებში, შეძლებს შესაბამისი შედეგის მიღწევას. ჩარჩო შეთანხმების გაფორმების და შეწყვეტის დროს, პროცედურების დაცვამ უნდა უზრუნველყოს, რომ სახსრების ხარჯვა მოხდეს ეფექტიანად და რაციონალურად, პროცესი იყოს ღია და გამჭვირვალე, ჩარჩო შეთანხმების სპეციფიკის გათვალისწინებით; ასევე, არადისკრიმინაციული, პროპორციული და, შეძლებისდაგვარად, კონკურენტულიც. ასევე წარმოებაში მნიშვნელოვანია, რომ საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება გამოკვლეულ იქნეს და გადანყვეტილება შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების, ასევე, შესყიდვების პრინციპების დაცვის საფუძველზე.

ჩარჩო შეთანხმების დადების დროს ადმინისტრაციულ წარმოებაში შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია იმოქმედოს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში. ჩარჩო შეთანხმების გაფორმებისას იგი უნდა მოქმედებდეს მიუკერძოებლად და დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების ფარგლებში, კანონიერი ნდობის პრინციპის დაცვით, როგორც შეთანხმების დადებისას, ისე შემდგომ. საჯარო შესყიდვის პროცედურა უნდა უზრუნველყოფდეს შესყიდვების კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა პრინციპის დაცვას;

შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ დადებული ჩარჩო შეთანხმება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას; სრულად უნდა იქნეს დაცული შესყიდვების სფეროში მოქმედი საერთაშორისო და ეროვნული კანონმდებლობა.

ჩარჩო შეთანხმების დასადებად წარმართულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში შემსყიდველ ორგანიზაციას შეუძლია ეკონომიკურ ოპერატორს მოთხოვოს მხოლოდ აუცილებელი ინფორმაცია ან დოკუმენტაცია შესყიდვის პირობების შესაბამისად შერჩევა-შეფასების, გამარჯვებულის გამოვლენის და შესყიდვის ხელშეკრულების/ჩარჩო შეთანხმების დადების მიზნით.

რაც შეეხება საჯარო შესყიდვის პროცედურას, უნდა გამოცხადდეს შესყიდვის პირობები (რომელიც შეიცავს კანონით განსაზღვრულ ინფორმაციას), გამოქვეყნდეს და საჯარო შესყიდვის პროცედურები წარიმართოს ელექტრონული სისტემის გამოყენებით. ამასთან, საჯარო შესყიდვის შედეგები და შესყიდვის ხელშეკრულებები/ჩარჩო შეთანხმებები უნდა გამოქვეყნდეს კანონით დადგენილი წესით.

ჩარჩო შეთანხმების დასადებად ეკონომიკური ოპერატორები შესაძლებელია შეირჩნენ სხვადასხვა კრიტერიუმით. ეკონომიკური ოპერატორის შერჩევის შესაძლო კრიტერიუმებია:

- ა) პროფესიულ საქმიანობასთან შესაბამისობა;
- ბ) ეკონომიკური და ფინანსური მდგომარეობა;
- გ) ტექნიკური და პროფესიული შესაბამისობა.³²

ეკონომიკურ და ფინანსურ მდგომარეობასთან დაკავშირებით, შემსყიდველ ორგანიზაციას შეუძლია განსაზღვროს ეკონომიკური ოპერატორის მინიმალური წლიური ბრუნვის ოდენობა, მათ შორის, შეიძლება განისაზღვროს მინიმალური ბრუნვა, რომელიც მას უნდა ჰქონდეს შესყიდვის ობიექტთან დაკავშირებულ სფეროში. თუ ხელშეკრულება იდება ჩარჩო შეთანხმების ფარგლებში, კონკურენტული პროცესის გამართ-

32 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 49.2

ვის გზით, წლიური ბრუნვა ითვლება დასაბუთებული შესყიდვის ხელშეკრულების შესაძლო მაქსიმალური ღირებულების მიხედვით, ხოლო სადაც ეს არ არის ცნობილი – ჩარჩო შეთანხმების სავარაუდო ღირებულების მიხედვით.

ტექნიკურ და პროფესიულ შესაბამისობასთან დაკავშირებით, შემსყიდველ ორგანიზაციას შეუძლია განსაზღვროს მოთხოვნები შესყიდვის ეკონომიკური ოპერატორის მიერ, საკმარისი ადამიანური და ტექნიკური რესურსის, აგრეთვე გამოცდილების ქონის შესახებ.

ჩარჩო შეთანხმება აუცილებლად უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით, როგორც ქართულ, ასევე უცხოურ ენაზე. ჩარჩო შეთანხმების უცხოურ ენაზე დადების შემთხვევაში, იგი უნდა ითარგმნოს ქართულ ენაზე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. დოკუმენტს არ სჭირდება თარგმნა, თუ იგი იდება ერთ დოკუმენტად, პარალელურად ქართულ და უცხოურ ენებზე.

ჩარჩო შეთანხმება გამარჯვებულ პრეტენდენტ(ებ)თან ფორმდება შესყიდვის პირობებისა და წინადადებ(ებ)ის მიხედვით. მოლაპარაკების პროცედურის შედეგად, ჩარჩო შეთანხმება იდება შემსყიდველ ორგანიზაციასა და ეკონომიკურ ოპერატორს შორის მიღწეული შეთანხმების შესაბამისად. თუ მოლაპარაკების პროცედურის შედეგად, ჩარჩო შეთანხმება დაიდო სააგენტოს თანხმობით, აუცილებელია შეთანხმებული პირობების დაცვა.

კანონპროექტით არ არის დასაშვები ჩარჩო შეთანხმების დადება, დასაბუთად მონვევიდან მომდევნო:

- ა) 10 დღის განმავლობაში – თუ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება ევროკავშირის მონეტარულ ზღვრებს;
- ბ) 5 დღის განმავლობაში – თუ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება ნაკლებია ევროკავშირის მონეტარულ ზღვრებზე. თუმცა ეს წესები არ გავრცელდება, თუ
 - ა) ჩარჩო შეთანხმება ფორმდება მოლაპარაკების პროცედურის გამოყენებით;

ბ) ჩარჩო შეთანხმების დადების უფლება მოიპოვა მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და არ არსებობს სხვა კანდიდატი/პრეტენდენტი, რომელსაც შეუძლია გაასაჩივროს შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილება/ქმედება.

ევროდირექტივების მსგავსად, საქართველოს კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ ჩარჩო შეთანხმების დადებისას, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ითვალისწინებს სხვა შესყიდვის ინსტრუმენტების გამოყენების შესაძლებლობასაც. მაგალითად, როგორცაა ელექტრონული რევერსული აუქციონი³³, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ჩარჩო შეთანხმებაში, ჩარჩო შეთანხმების მონაწილეებს შორის კონკურენტული პროცესის გამართვისას. ეს კი უზრუნველყოფს ელექტრონულ სისტემაში არსებული ალგორითმის გამოყენებით, დაბალი ფასის ან ფასისა და ხარისხის საუკეთესო თანაფარდობის კრიტერიუმზე დაყრდნობით საუკეთესო წინადადების გამოვლენას.

ჩარჩო შეთანხმება შეიძლება დაიდოს ასევე, ელექტრონული კატალოგების გამოყენებითაც. ამ დროს შემსყიდველი ორგანიზაცია უთითებს აღნიშნულის შესახებ შესყიდვის პირობებში და განსაზღვრავს ელექტრონულ კატალოგთან დაკავშირებულ წარმოსადგენ ყველა საჭირო ინფორმაციას, მათ შორის, ფორმასა და სპეციფიკაციებს. შესყიდვაში მონაწილე ეკონომიკური ოპერატორები, რომლებიც მონაწილეობენ ამ პროცესში, ვალდებულნი არიან შეადგინონ კატალოგი, შესყიდვის პირობებში განსაზღვრული სპეციფიკაციებისა და ფორმის შესაბამისად, და წარუდგინონ იგი შემსყიდველ ორგანიზაციას. წარდგენილ წინადადებებს ასევე შეიძლება დაერთოს სხვა საჭირო დოკუმენტები.

33 ელექტრონული რევერსული აუქციონი წარმოადგენს განმეორებად ელექტრონულ პროცესს, რომელიც იმართება წინადადებების სრული შეფასების შემდეგ და უზრუნველყოფს წინადადებების რიგითობის ავტომატურად განსაზღვრას ელექტრონულ სისტემაში არსებული ალგორითმის გამოყენებით, დაბალი ფასის ან ფასისა და ხარისხის საუკეთესო თანაფარდობის კრიტერიუმზე დაყრდნობით.

თუ ჩარჩო შეთანხმება ელექტრონული კატალოგების გამოყენებით დაიდო რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორთან, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ ჩარჩო შეთანხმების მონაწილეებს შორის კონკურენტული პროცესის გამართვა შეიძლება მოითხოვოს განახლებული ელექტრონული კატალოგების საფუძველზე. ასეთ შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია იყენებს ერთ-ერთ შემდეგ მეთოდს:

ა) იწვევს პრეტენდენტებს შესყიდვის ხელშეკრულების მოთხოვნებთან ადაპტირებული, განახლებული ელექტრონული კატალოგების წარსადგენად;

ბ) ატყობინებს პრეტენდენტებს, რომ იგი აპირებს უკვე წარდგენილი ელექტრონული კატალოგებიდან შეკრიბოს ინფორმაცია, რომელიც საჭიროა ხელშეკრულების მოთხოვნებთან ადაპტირებული წინადადებების შესადგენად. აღნიშნული შესაძლებლობის გამოყენება დასაშვებია, თუ ეს მითითებულია ჩარჩო შეთანხმების შესყიდვის პირობებში.

ჩარჩო შეთანხმების გაფორმება საქონელზე, სამუშაოზე ან მომსახურებაზე, შეიძლება განხორციელდეს ცენტრალიზებული შესყიდვის მეშვეობით, რომელსაც შეისყიდის ცენტრალური შემსყიდველი ორგანო³⁴. ცენტრალიზებული შესყიდვა განკუთვნილია ყველა შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის და მათ საქონლის, სამუშაოს და მომსახურების შესყიდვა შეუძლიათ ცენტრალიზებული შემსყიდველი ორგანოს მიერ დადებული ჩარჩო შეთანხმების გამოყენებით.

შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება, ჩარჩო შეთანხმების შემთხვევაში, განისაზღვრება ჩარჩო შეთანხმების³⁵ მოქმედების პერიოდში დასადები შესყიდვის ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულებით.

34 კანონის ამოქმედების შემთხვევაში, უნდა შეიქმნას საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ცენტრალური შემსყიდველი ორგანო, რომელიც ჩანაცვლებს ამჟამინდელ შესყიდვების სააგენტოს.

35 კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 46.2

6. ცვლილება ჩარჩო შეთანხმებაში

რიგ შემთხვევებში ის გარემოებები, რომლებიც მხარეებმა ჩარჩო შეთანხმების დადებას დაუდეს საფუძვლად, შეიძლება შეიცვალოს როგორც მხარეთა ნებით, ასევე მხარეთა ნებისაგან დამუკიდებლად. აქედან გამდინარე, შეიძლება დღის წესრიგში დადგეს შეთანხმების ცვლილების საკითხი.

შეთანხმებაში ცვლილების შეტანამდე, მხარეები ჯერ უნდა შეეცადონ შეასრულონ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები ან შეთანხმება მიუსადაგონ შეცვლილ გარემოებებს. იმ შემთხვევაში, თუ შეთანხმებაში ცვლილებამ მიიღო ისეთი სახე, რომელიც არსებითად ეწინააღმდეგება შეთანხმების შინაარსს, მაშინ მხარეები უფლებამოსილი არიან მოითხოვონ შეთანხმების გაუქმება. ზოგადი წესის თანახმად, გაუქმების პირობის დადგომა იწვევს ხელშეკრულების შეწყვეტას და მხარეებმა უნდა მოახდინონ შეთანხმების დადებამდე არსებული მდგომარეობის აღდგენა³⁶. თუმცა კანონმდებლობა შეიძლება ითვალისწინებდეს სპეციალურ ნორმებს ამა თუ იმ შეთანხმებასთან მიმართებით, რომელიც სხვანაირად გადანყვეტს შეთანხმების ცვლილების ან გაუქმების საკითხს. ასეთი სპეციალური ნორმების გამოყენებისას მნიშვნელოვანია, რომ დადგინდეს შეთანხმების შეცვლას, მოშლას (შენწყვეტას) აქვს ადგილი თუ შეთანხმებიდან გასვლას (უარი შეთანხმებაზე), რადგან რიგ შემთხვევებში შეთანხმების მოშლა და შეთანხმებიდან გასვლა სხვადასხვა სამართლებრივ შედეგს იწვევს.

საქართველოს კანონპროექტით „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, ჩარჩო შეთანხმებაში საჯარო შესყიდვის ახალი პროცედურის გარეშე ცვლილების შეტანა დასაშვებია ქვემოთ ჩამოთვლილ ერთ ან რამდენიმე შემთხვევაში:

- ა) საჭიროა დამატებითი საქონლის მიწოდება, სამუშაო შესრულება ან მომსახურების განწევა და თავდაპირველი მიმწოდებლის შეცვლა ერთდროულად:

ა.ა) შეუძლებელია ტექნიკური მიზეზებით, როგორცაა,

36 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 97-ე მუხლი;

თავდაპირველი შესყიდვის დროს შექმნილ მოწყობილობასთან, მომსახურებასთან ან დანადგარებთან ურთიერთმონაცვლეობისა და ფუნქციური თავსებადობის მოთხოვნათა დაცვა;

- ა.ბ) გამოიწვევს მნიშვნელოვან სირთულეებს ან შემსყიდველი ორგანიზაციის ხარჯების გაორმაგებას;
- ბ) აკმაყოფილებს შემდეგ პირობებს:
 - ბ.ა) ცვლილების საჭიროება გამოიწვია ფაქტორმა, რომელსაც შემსყიდველი ორგანიზაცია წინასწარ ვერ განსაზღვრავდა ან/და არსებობს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლით გათვალისწინებული გარემოებები³⁷;
 - ბ.ბ) ცვლილება არ იწვევს შესყიდვის ხელშეკრულების/ჩარჩო შეთანხმების არსებითად შეცვლას;
- გ) იცვლება თავდაპირველი მიმწოდებელი მთლიანი ან ნაწილობრივი უფლებამონაცვლეობის გამო, რაც გამომწვეული იყო ორგანიზაციული ცვლილებებით, მათ შორის, რეორგანიზაციით, შექმნით ან გადახდისუუნარობით, თუ უფლებამონაცვლე მიმწოდებელი აკმაყოფილებს თავდაპირველად განსაზღვრულ შერჩევის კრიტერიუმებს და ეს არ გამოიწვევს სხვა არსებით ცვლილებას;
- დ) თუ ცვლილება, მისი ღირებულების მიუხედავად, არ განიხილება არსებითად.

ზემოაღნიშნული „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, დაუშვებელია თავდაპირველი ჩარჩო შეთანხმების ღირებულების 50%-ზე მეტით გაზრდა.

ცვლილება ჩარჩო შეთანხმებაში არსებითად განიხილება ქვემოთ ჩამოთვლილ ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც იგი:

- ა) თავიდანვე რომ ყოფილიყო გათვალისწინებული შესყიდვის პირობებში, საჯარო შესყიდვაში სხვა ეკონომიკური ოპერატორების მონაწილეობასაც გახდიდა შესაძლებ-

37 ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გაარემოებისადმი. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლი;

ელს ან არ გამოიწვევდა საჯარო შესყიდვაში მონაწილე ეკონომიკური ოპერატორების დისკვალიფიკაციას/შემცირებას;

ბ) ერთი მხარის სასარგებლოდ ცვლის ეკონომიკურ ბალანს ისეთი გზით, რომელიც თავიდანვე არ ყოფილა გათვალისწინებული შესყიდვის ხელშეკრულებაში/ჩარჩო შეთანხმებაში;

გ) გონივრულ ფარგლებზე მეტად აფართოებს შესყიდვის ხელშეკრულების/ჩარჩო შეთანხმების ფარგლებს;

დ) იწვევს თავდაპირველი მიმწოდებლის შეცვლას.

ზემოაღნიშნული გამონაკლისების გამო თუ ჩარჩო შეთანხმება საჭიროებს სხვაგვარ ცვლილებას, მაშინ შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს საჯარო შესყიდვის ახალი პროცედურა.

დასკვნა

ჩარჩო შეთანხმების მიმოხილვა ადასტურებს, რომ ეს ინსტიტუტი წარმოადგენს საჯარო შესყიდვების განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს მთელ ევროპაში. მისი გამოყენება მნიშვნელოვნადაა დაკავშირებული დროის, ადმინისტრაციული და ადამიანური რესურსების დაზოგვასთან. წარმოადგენს მოქნილ მექანიზმს ეკონომიკურ ოპერატორებთან თანამშრომლობაში და შესყიდვის ხელშეკრულების გაფორმებისას. საქართველოს მიერ ამ ინსტიტუტის ეროვნულ კანონდებლობაში დანერგვის შემთხვევაში, ის ითამაშებს გადამწყვეტ როლს საჯარო შესყიდვების განხორციელებისას და იმედია, ევროპის მსგავსად, გახდება წამყვანი შესყიდვის განხორციელების ინსტრუმენტი.

ბიბლიოგრაფია

სამართლებრივი აქტები

ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA) <http://www.economy.ge/index.php?page=economy&s=7>

საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივა 2014/24/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

კომუნალური და სხვა საზოგადოებრივი მომსახურების სექტორის შესახებ დირექტივა 2014/25/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში შესყიდვების დირექტივა 2009/81/EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0081>

საჯარო სამუშაოების, საჯარო მიწოდების ხელშეკრულებების და საჯარო მომსახურების ხელშეკრულებების შესახებ დირექტივა 2004/18/EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0018>

დავების განხილვის შესახებ დირექტივა 89/665/EEC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0665>

წყალმომარაგების, ენერჯის, ტრასპორტისა და ტელეკომუნიკაციების სფეროს დირექტივა 93/38/EEC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31993L0038>

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

Case C-324/98 Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v Telekom Austria and Herold Business Data AG [2000] ECR I-107 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0324>

Case C-414/97 Commission v Spain [1999] ECR I-10745 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0414&qid=1644823753038>

სამეცნიერო სტატიები, პოლიტიკის დოკუმენტები, ანგარიშები

ა. დევიძე, გ. მირიანაშვილი, ევროკავშირის სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო. ტექსტები, მაგალითები, სასამართლო გად-
ანწყვეტილებები, ხელშეკრულების მუხლები, თბ., 2019. [http://law-
library.info/ge/books/2020giz-ge-EU-Law-textbook.pdf](http://law-library.info/ge/books/2020giz-ge-EU-Law-textbook.pdf)

ა. ჩაგელიშვილი, „კონკურენციის დონის შეფასება სახელმწიფო
შესყიდვების ელექტრონული საშუალებებისა და შესყიდვის
კატეგორიების მიხედვით“, კონკურენციის პოლიტიკის მეორე
საერთაშორისო კონფერენცია „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენ-
დენციები და გამოწვევები“, თბ., 2018. [http://www.library.court.ge/
upload/33712018-11-13.pdf](http://www.library.court.ge/upload/33712018-11-13.pdf)

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2020 წლის საქმიანობის ან-
გარიში – თბილისი 2021წ. [http://procurement.gov.ge/Files/Show-
Files?id=19539b18-4d67-42d9-80a0-12b91622ca28](http://procurement.gov.ge/Files/Show-Files?id=19539b18-4d67-42d9-80a0-12b91622ca28)

Andrecka, M „Dealing with Legal Loopholes and Uncertainties within EU
Public Procurement Law Regarding Framework Agreements“ Journal
of Public Procurement, Volume 16, Issue 4

Andrecka, M. (2015a). „Framework Agreements: Transparency in the Call-
off Award Process.“ European Procurement & Public Private Partner-
ship Law Review, 10 (4) <https://www.jstor.org/stable/26695061>

Andrecka, M „Framework agreements, EU procurement law and the prac-
tice“ Procurement Law Journal , 2015, no 2

S. Arrowsmith, “An Evaluation of the Legal Techniques for Implementing
the Public Procurement Directives”

SIGMA, „Framework Agreements“, Authorised for publication by Kar-
en Hill (2016) [http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procure-
ment-Policy-Brief-19-200117.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf)

Sanchez Graells, A. (2015). Public Procurement and the EU Competition
Rules. Oxford, United Kingdom: Hart Publishing.

ინტერნეტ-წყაროები

კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“
განმარტებითი ბარათი კანონპროექტზე „საჯარო შესყიდვების შეს-
ახებ“

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/fr/

Official Journal of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

გურანდა ქელიძე

ევროკავშირი-საქართველოს უახლესი ურთიერთობების შტრიხები და სამომავლო ევროპეიზაციის პერსპექტივები

აბსტრაქტი

სტატიაში განხილულია საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარების ძირითადი მიღწევები და არსებული გამოწვევები ასოცირების შეთანხმებისა და ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის ნაწილში. მიმოხილულია უახლეს პერიოდში მიმდინარე პროცესები, მათი განმსაზღვრელი ფაქტორები ეროვნულ, რეგიონულ და საერთაშორისო დონეზე, უკრაინის წინააღმდეგ რუსეთის ომის გამოძახილი, გამოთქმულია ვარაუდები საქართველოს სამომავლო ევროინტეგრაციისა და ევროპეიზაციის შესახებ.

ძირითადი ტერმინები: საქართველო, ევროკავშირი, განვრება, კანდიდატი, ასოცირების ტრიო.

Guranda Chelidze

RECENT EU-GEORGIA RELATIONS AND PROSPECTS FOR FUTURE EUROPEANIZATION

ABSTRACT

The article depicts the main achievements in the development of Georgia-EU relations and the current challenges in the implementation of the Association Agreement (AA) and the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) with the EU. The nature of the recent processes, their determinants at the national,

regional, and international levels, the echo of the Russian war against Ukraine are reviewed, and assumptions are made in the context of Georgia's future integration and Europeanization.

Key words: Georgia, European Union, Membership, Candidate for EU membership, „Associated Trio“.

სარჩევი

შესავალი	140
1. ინტეგრაცია	141
2. ევროინტეგრაციის დინამიკა	142
3. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ქრონოლოგია.....	145
4. საქართველოს ევროპული ინტეგრაციისა და ასოცირების დინამიკა „ასოცირების ტრიოს“ კონტექსტში.....	147
5. მოსაზრებები საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების შესახებ მიმდინარე ეტაპზე	149
დასკვნა.....	161
ბიბლიოგრაფია.....	163

აბრევიატურა:

AA – Association Agreement. ასოცირების შეთანხმება.

DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება;

ENP – European Neighbourhood Policy. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა

EaP – Eastern Partnership. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივა

TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States. ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროგრამა

შესავალი

XX-XXI საუკუნეებმა სრულიად ახალი ფორმით წარმოაჩინა სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობა. ამ მოსაზრების დასადასტურებლად მარტივად შეიძლება დავასახელოთ ევროპის კავშირი, რომელიც განსაკუთრებულ როლს ასრულებს საერთაშორისო ურთიერთობებში. ევროინტეგრაციის თემა თავიდანვე გახდა აქტუალური – ევროპული სახელმწიფოების ერთი მიზნის გარშემო გაერთიანების საწყის ეტაპსა თუ შემდგომში, როცა ევროპის სახელმწიფოთა თანამშრომლობამ ცალსახად დაგვანახა ევროპაში ხანგრძლივი მშვიდობის დამყარების, ევროპული ბაზრის შექმნის, ზოგადად ევროპის არსის ცვლილების მნიშვნელობა; მაშინ როცა გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან მოყოლებული ახალი, ევროპულ ფასეულობებზე დაფუძნებული დემოკრატიული სახელმწიფოების მშენებლობამ, სულ უფრო მეტად მოითხოვა ევროკავშირთან დაახლოება და თანამშრომლობა.

სხვადასხვა დროში, არაერთმა მკვლევარმა იკვლია ევროინტეგრაციის საკითხები, რაც არ იყო მარტივი, რადგან ერთია კარგად იცნობდე ევროინტეგრაციულ პროცესებსა და ისტორიას, თუმცა მისი განზოგადება, ევროინტეგრაციის თანამედროვე ტენდენციების განსაზღვრა, განსაკუთრებით კი დღეს, XXI საუკუნის მესამე ათწლეულის დასაწყისში მიმდინარე პროცესების ფონზე, არც თუ ისე იოლად გადასაჭრელი პრობლემაა.

უკანასკნელი ოცდაათი წლის განმავლობაში საქართველოშიც სულ უფრო მზარდი ხასიათი შეიძინა ზოგადად ინტეგრაციული და კონკრეტულად საქართველო-ევროკავშირს შორის ევროინტეგრაციული და ასოცირების პროცესების, დღეს უკვე განვევრებასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევამ.

ევროინტეგრაციის პროცესი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საქართველოს დემოკრატიულ განვითარებაში. წლების

განმავლობაში ერთმანეთს ენაცვლებოდა ევროპული ინტეგრაციის სხვადასხვა ინსტრუმენტი, რომელთა ფარგლებში საქართველო გეგმაზომიერად ახორციელებდა ევროკავშირთან სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ჰარმონიზაციას. არის მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯები, თუმცა პარალელურად დღის წესრიგში რჩება ევროკავშირთან დაახლოებისათვის საჭირო მოთხოვნების შესრულება და შესრულების უფრო მაღალი ხარისხის ჩვენება. ინტეგრაციული პროცესების დინამიკისა და საქართველოს მიღწევების, ასევე გლობალურად მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ვითარების ფონზე, საინტერესო გახდა საქართველოს ევროკავშირში განწევრების პერსპექტივის მიღების შესაძლებლობა; დღეს, აღნიშნულ საკითხზე გავლენის ხელშემწყობი თუ ხელისშემშლელი ფაქტორები, სამომავლო ინტეგრაციის კონტექსტში XX-დან ოცდამეერთე საუკუნეში გადასვლის გეოპოლიტიკურ პანორამაში არსებული დრამატული ძვრები, რაც განსაზღვრავს ევროკავშირისა და განწევრების მსურველი სახელმწიფოების ევროინტეგრაციის ახალ რაციონალს.

1. ინტეგრაცია

საკითხის შესწავლის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ კიდევ ერთხელ გაგვეაზრებინა ინტეგრაციის შესახებ არსებული თეორიები. ფუნქციონალიზმი, ინტერგოვერნმენტალიზმი და ნეოფუნქციონალიზმი თავს უყრის ევროკავშირის შექმნის გამომწვევ პრობლემებს. ფუნქციონალისტთა აზრით, გლობალური მშვიდობის დამყარებისთვის საჭიროა სპეციფიკური ფუნქციების მქონე სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუციების დაარსება, რომლებიც სახელმწიფოებს თანამშრომლობის ქსელში ჩააბამენ. ნეოფუნქციონალისტები ამტკიცებენ, რომ ინტეგრაციის პროცესში სუპრაეროვნული ინსტიტუციებიც, ინტერესთა ჯგუფებიცა და პოლიტიკური პარტიებიც საკუთარ როლს ასრულებს. ინტეგრაციის პროცესში

მოქმედებს გადმოღვრის ეფექტი, რომელიც მთავრობებს აიძულებს პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროებში ითანამშრომლონ. ინტერგოვერნმენტალიზმის მომხრეები მთავრობათა შეგნებულ და სრულიად გააზრებულად მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ამახვილებენ ყურადღებას და ამტკიცებენ, რომ ინტეგრაციის ტემპი და ბუნება ეროვნული სახელმწიფოების ქმედებებზე დამოკიდებული მაშინ, როცა ეს სახელმწიფოები თავიანთი ინტერესების მიხედვით მოქმედებენ.¹ ჩვენი გადმოსახედიდან, არცერთი ეს თეორია არ არის ფუნდამენტურად მცდარი. თითოეული მათგანი ხაზს უსვამს ევროპული ინტეგრაციის პროცესს. თითოეული თეორია ყურადღებას ამახვილებს ძირითადი აქტორების ქცევაზე, მათ სამოქმედო არეალსა და მიზეზ-შედეგობრივ მექანიზმებზე, რომლებიც მათ ქმედებებს ერთმანეთთან აკავშირებს. შემთხვევითი არ არის, რომ აღნიშნულ თეორიებზე ფოკუსირება მოვახდინეთ, რადგან დღესაც, ევროინტეგრაციის თანამედროვე ეტაპზე, აშკარად ვხედავთ მსგავს პროცესებს.

2. ევროინტეგრაციის დინამიკა

გარდა ზემოთთქმულისა, დღესდღეობით კიდევ უფრო საინტერესო ხდება გასული საუკუნის პირველ ნახევარში, ორი მსოფლიო ომის რეალობიდან გამომდინარე, დღის წესრიგის მთავარ თემად ქცეული სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის აუცილებლობა – უპირველეს ყოვლისა, მშვიდობის ხელშეწყობისა და ყველასათვის საერთო რიგი პრობლემების ერთობლივი ძალისხმევით გადაჭრის მიზნით. ევროინტეგრაციის ყველა სხვა თანმხლებ საკითხთან ერთად, ეს უკანასკნელი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საქართველოსთვის, ბუნებრივია, მისი გეოპოლიტიკური მდებარეობიდან გამომდინარე.

ვიდრე კონკრეტულად შევხებოდეთ ევროკავშირ-საქართველოს უახლესი ურთიერთობებისა და ჩვენი ქვეყნის სამომავ-

1 ჯონ მაკკორმიკი, ევროკავშირის პოლიტიკა, თბილისი 2016, 33

ლო ევროპეიზაციის პერსპექტივებს, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საკითხის დინამიკა და განვითარება ბევრად არის დამოკიდებული ერთის მხრივ ქვეყნის შიგნით, მეორეს მხრივ კი ევროკავშირსა და თამამად შეიძლება ითქვას, მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებზე.

ყურადსაღებია, რომ დროის ცალკეულ პერიოდებსა თუ სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალში გაერთიანების მიზეზები განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან, თუმცა ყოველთვის იკვეთებოდა, რომ მნიშვნელოვანი სწორედ რომ პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციაა.

ფოლადისა და ქვანახშირის გაერთიანების შექმნის მოკრძალებულმა დასაწყისმა, ერთიანი ბაზრის შექმნამდე და კიდევ უფრო მეტ აღმშენებლობამდე მიიყვანა ევროპა კომპლექსური ზესახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების შექმნით. ჟან მონეს სტრატეგიის საკვანძო ასპექტებმა ხელი შეუწყო ევროპული პროექტის წარმატებას, რადგან ინტეგრაცია მოიცავდა ეკონომიკური რაიონების გაერთიანებას, ღრმა ინსტიტუციონალიზაციას არსებითი პრეროგატივების ზენაციონალურ ინსტიტუტებზე დელეგირებით, რაც სცილდებოდა ტრადიციულ ინსტიტუციურ ჩარჩოებს; ითვალისწინებდა სახელმწიფოთა მთელი რიგი ფუნქციების გაერთიანებას, რაც, თავის მხრივ, ქმნიდა სასარგებლო კავშირებს. ევროკავშირი მუდმივად ავითარებდა და დღესაც ავითარებს სტრუქტურას, რომელსაც ანალოგი არ გააჩნია. ევროპული სახელმწიფოების თანამშრომლობის პოზიტიურმა შედეგებმა, ევროპელებს ნათლად დაანახა თანამშრომლობის სტაბილური ხასიათის მნიშვნელობა პროგრესის მიღწევის თვალსაზრისით. გრძელდებოდა გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან დაწყებული ევროკავშირის გაფართოების პროცესი; კოპენჰაგენის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამართლებრივ კრიტერიუმებს ემატებოდა გეოგრაფიული კრიტერიუმიც, რომელიც ხელს არ უშლიდა მეზობელ სახელმწიფოებს თავადაც გამხდარიყვნენ ევროინტეგრაციის კურსის გამტარებელნი; უფრო დიდი გამოწვევაა კიდევ უფრო მეტი ქვეყნის პოტენციური განეწვრება ევროკავშირში. ეს იყო

როული პროცესი, რადგან განვითარებასა და წარმატებას თან ახლდა მთელი რიგი კრიზისული სიტუაციები.² აღნიშნულის ხაზგასმა, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია სწორედ იმიტომ, რომ საქართველოს განვითარების მიმდინარე პროცესი ახლანდელ კრიზისს ემთხვევა – აქამდე არსებულ სხვა კრიზისულ პერიოდებს, ჩვენი აზრით, ემატება რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი: 1. ერთიანობა ნევრ-სახელმწიფოებს შორის უსაფრთხოებისა და თავდაცვითი პოლიტიკის ფარგლებში; 2. საომარ ვითარებაში დაჩქარებული წესით კანდიდატის სტატუსის მინიჭებისა და განვითარების შესახებ გადანაცვებების მიღების საკითხი. ამ უკანასკნელიდან გამომდინარე, აქტუალურია მესამე საკითხიც – უკვე კანდიდატის სტატუსის მქონე სახელმწიფოების შემდგომი ბედის გადანაცვების შესახებ. ყველაფერთან ერთად კიდევ უფრო აქტუალურად ჩნდება საკითხი აშშ და ნატოს გადამწყვეტი მონაწილეობის შესახებ ევროპაში მიმდინარე პროცესებში ცივი ომის დროს. იგივე უნდა ითქვას 2022 წლის თაობაზე – ცალსახად იკვეთება ამერიკის შეერთებული შტატების უპირატესობა, რადგან აშშ ევროპისაგან მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებლად განსაზღვრავს საკუთარ პოზიციას მსოფლიოში და შესაბამისად, დიდია ორმხრივი გამოწვევები ევროკავშირისათვის. ასეთ ვითარებაში კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ინტეგრაციის საკითხი – „უფრო მჭიდრო კავშირი“. ამას გარდა, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ინტეგრაცია დღევანდელობაში ეს არის პოლიტიკური წესრიგის ძიება მთლიანად პლანეტაზე, რაც ფაქტობრივად განასხვავებს ინტეგრაციის ამ ეტაპს წინამორბედი ეტაპებისაგან.³ სწორედ რომ დღევანდელმა პოლიტიკურმა ვითარებამ განაპირობა ამჟამად ევროკავშირის გაფართოების გეგმების დაჩქარებული წესით განხილვის საკითხი.

2 Enrico Spolaore, What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists, 2013 https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19122/w19122.pdf

3 Jan Techau, Four Predictions on the future of Europe, Strategic Europe, 2016, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/62445> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

3. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების ქრონოლოგია

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობა სამ ათეულ წელს ითვლის. მოვლენათა ნაბიჯ-ნაბიჯ განვითარების შედეგად მივიღეთ:

- „ევროკავშირთან ჩვენი ქვეყნის ურთიერთობები იწყება 1992 წლიდან. სწორედ ამ დროიდან მოყოლებული ხორციელდებოდა დამოუკიდებელი ქვეყნების საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისა და დემოკრატიის განმტკიცების პროცესის ხელშეწყობა ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროგრამით – TACIS...
- 1996 წლის 22 აპრილს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დაიდო პირველი საერთაშორისო ხელშეკრულება „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება“ (PCA), რომელიც წარმოადგენს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების სამართლებრივ საფუძველს. აღნიშნული შეთანხმება ითვალისწინებდა პოლიტიკურ დიალოგს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის; საქართველოში დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკის, მხარეებს შორის ვაჭრობისა და ინვესტიციების, რეგულაციური, ეკონომიკური, სოციალური, ფინანსური, სამეცნიერო, ტექნოლოგიური და კულტურული თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობას.
- საქართველოსა და ევროკავშირს შორის არსებულ უამრავ ქრონოლოგიურ ნიშნულს შორის აღსანიშნავია *ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP)* და *აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივა (EaP)*, რომელმაც დასაბამი მისაცა მთელ რიგ მიღწევებს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების საკითხში.
- 2004 წელს საქართველო გახდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ბენეფიციარი.

- 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის დროს, ევროპული კავშირისა და ამერიკის შეერთებული შტატების დახმარებითა და ჩარევით შესაძლებელი გახდა საომარი მოქმედებებისა და ოკუპაციის გეოგრაფიული გაფართოების შეჩერება.
- 2009 წელს საქართველო გახდა ევროპული კავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის მონაწილე (აზერბაიჯანთან, ბელარუსთან, მოლდოვასთან, სომხეთთან და უკრაინასთან ერთად).
- 2014 წელს ხელი მოეწერა *ასოცირების შეთანხმებას (AA)*. ამიერიდან, საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის მყარდება **პოლიტიკური ასოცირება** და იწყება მოქმედებები **ღრმა და ყოველისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის (DCFTA)** ჩამოყალიბებისთვის.
- 2017 წელს ევროკავშირმა, საქართველოს მოქალაქეებს მისცა შესაძლებლობა უფიზოდ შევიდნენ და თავისუფლად გადაადგილდნენ შენგენის ზონაში.⁴
- 2022 წლის 3 მარტს საქართველომ გააკეთა ევროკავშირში განწევრების ოფიციალური განაცხადი.

ურთიერთობების განვითარების აღნიშნული დინამიკის საფუძველზე, შეიძლება ითქვას, რომ 90-იანი წლები ემსახურებოდა თანამშრომლობის განვითარებას სხვადასხვა მიმართულებით. ერთის მხრივ, პოზიტიურმა შედეგებმა, მეორეს მხრივ კი ევროკავშირის მიერ საქართველოს აღქმამ და გააზრებამ როგორც ევროპის უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვანი აქტორისა, XXI საუკუნის დასაწყისში განაპირობა ახალი რეგიონული კონტექსტის ჩამოყალიბება და „საქართველო უკრაინასთან, მოლდოვასთან, ბელარუსთან, აზერბაიჯანთან და სომხეთთან ერთად, ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცეს ნაწილობრივ გამოეყო და ევროკავშირის სამხრეთ მეზობლებთან

4 გ. ქელიძე, ე. ქარდავა, ზ. ბრაგვაძე, ევროპული ასოცირების პროცესი საქართველოში, თბილისი, 2020, 22-24

ერთად, სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილად იქცა...⁵ აქ უკვე გაჩნდა შორეული პერსპექტივის ხედვის შესაძლებლობა როგორც რეგიონული, მრავალმხრივი თანამშრომლობის, ასევე ორმხრივი ურთიერთობების გაღრმავების თვალსაზრისით. ⁶ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივამ კი, მიუხედავად იმისა, რომ ის არ წარმოადგენდა განწვევების ინსტრუმენტს, რეალურად დაგვანახა მძლავრი ინტეგრაციის შესაძლებლობა ასოცირების შეთანხმებისა და DCFTA ხელმოწერის სახით, რასაც მოჰყვა ასოცირების სერიოზული პროცესები საქართველოში. ეს უკანასკნელი გახდა განწვევების შესაძლებლობის ლოგიკური საფუძველი.

4. საქართველოს ევროკავშირი ინტეგრაციისა და ასოცირების დინამიკა „ასოცირების ტრიოს“ კონტექსტში

2009 წლიდან განხორციელებულმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივამ, ცალსახად გამოავლინა მასში ჩართულ სახელმწიფოთა შორის ევროკავშირთან დაახლოების პროგრესი და აღნიშნულიდან გამომდინარე დღის წესრიგში დადგა ამ მიმართულებით თანამშრომლობაში განსხვავებული ფორმატის შემუშავების საკითხი, თუმცაღა საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვას განსხვავებული კონტექსტის შემოტანას, პირიქით შეეძლო შეენელებინა დანარჩენი ქვეყნების ევროკავშირთან დაახლოების პროცესი. ამდენად, საინტერესო გამოსავლად იქცა ე.წ. ასოცირებული ტრიოს (საქართველო, უკრაინა, მოლდოვა) ფარგლებში მოქმედება.

განსაკუთრებული სიმწვავე შეიძინა „ასოცირებული ტრიოს“ სახელმწიფოების ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების

5 საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები და სამომავლო პერსპექტივები (პოლიტიკის დოკუმენტი), 2017, 5, <http://old.infocenter.gov.ge/1518-saqarthvelo-evrokavshiris-urthierthobebi-da-samomavlo-perspektivebi-politikis-dokumenti.html> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

6 იქვე

საკითხმა 2021 წლის დეკემბრის ბრიუსელის სამიტზე, მაგრამ „ასოცირებული ტრიოს“ ქვეყნების მეტი ინტეგრაციის მზაობის თაობაზე დასმული კითხვის საპასუხოდ ევროკომისიის პრეზიდენტმა ურსულა ფონ დერ ლაიენმა განაცხადა: „ჩვენ გვაქვს ასოცირების ხელშეკრულებები, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ჩათვლით. ორივეს აქვს დიდი შესაძლებლობები, რომლებიც ჯერ ბოლომდე არ არის გამოყენებული“,⁷ რაც ფაქტობრივად ნიშნავდა პროცესის ჩვეულ რეჟიმში გაგრძელებას. ამას მოწმობს სამიტის შემდეგ გამოქვეყნებული 20-პუნქტიანი დეკლარაცია, რომელშიც ევროკავშირი ადასტურებდა ერთგულებას სტრატეგიული, ამბიციური და შორსმიმავალი საერთო ფუნდამენტურ ფასეულობებსა და ინტერესებზე, მრავალფეროვნებაზე, დიფერენციაციასა და საერთო პასუხისმგებლობებზე დაფუძნებული აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის მიმართ. ბრიუსელი კვლავ იმეორებდა, რომ არ ითვალისწინებდა მათთვის ე.წ. ევროპული პერსპექტივის (წევრობის დაპირება) მინიჭებას. „ვაცნობიერებთ პარტნიორების ევროპულ მისწრაფებებსა და ევროპულ არჩევანს, როგორც ეს ასოცირების შეთანხმებებში არის განსაზღვრული. შეთანხმებები ითვალისწინებს ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის დაჩქარებას“⁸ – ნათქვამია დეკლარაციაში.

„ასოცირებული ტრიოს“ სახელმწიფოები მოუწოდებდნენ ევროკავშირს მათი ევროპული პერსპექტივის აღიარების შესახებ. ასოცირებული ტრიოს ქვეყნები ადასტურებდნენ სრულ მზაობას, რომ იმუშავებდნენ ევროკავშირში განწევრების მიმართულებით და მხარდაჭერას სთხოვდნენ მას. გარდა ამისა, „ასოცირებული ტრიოს“ აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-6 სამიტის შემდეგ გაკეთებულ განცხადებაში, ყურადღება გამახვილებული იყო აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და შავი ზღვის რეგიონში ვითარების რადიკალურ ცვლილებებზე, რაც დაუყოვნებლივ ითხოვდა ევროკავშირის რეაგირებას. საქა-

7 <https://netgazeti.ge/news/582376/> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

8 იქვე

რთველოს, უკრაინისა და მოლდოვას აზრით, მუდმივი დესტაბილიზაცია და საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დარღვევა აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონის ბევრ ნაწილში, სერიოზულ საფრთხეს უქმნიდა ევროპაში მშვიდობას, უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას. ადვილი მისახვედრია, რომ საუბარი ეხებოდა რუსეთის მიერ საქართველოს ტერიტორიების უკანონო ოკუპაციას, რუსეთის აგრესიას უკრაინის აღმოსავლეთში და ყირიმის ოკუპაციას, ასევე მოუგვარებელ კონფლიქტს მოლდოვის რესპუბლიკის დნესტრისპირეთის რეგიონში. ყველა მათგანი რომ სერიოზულ საფრთხეს უქმნიდა რეგიონს და მთლიანად ევროპას, დღეს ეს თვალნათლივ გამოჩნდა. ასე რომ, საქართველო, უკრაინა და მოლდოვა კიდევ ერთხელ გამოხატავდა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირთან თანამშრომლობის გაღრმავებისა და ასოცირების შეთანხმებაში გათვალისწინებული პრინციპების გატარების მზაობას.

5. მოსაზრებები საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების შესახებ მიმდინარე ეტაპზე

თუ გადავხედავთ უკანასკნელი წლების შედეგებს – ევროპული ასოცირების პროცესს საქართველოში, ეს არის ქვეყნის უმთავრესი საგარეო პოლიტიკური პრიორიტეტი, რასაც მოწმობს საქართველოს 2019-2022 წლების საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია, AA/DCFTA იმპლემენტაციის შედარებით მაღალი ხარისხი, დარგობრივი თანამშრომლობის თვალსაზრისით სხვადასხვა სფეროში განხორციელებული მთელი რიგი ცვლილებები საკანონმდებლო და მათი პრაქტიკაში იმპლემენტაციის თვალსაზრისით. თუმცა, მიუხედავად წინგადადგმული ნაბიჯებისა, ქვეყანაში ჯერ კიდევ მწვავე საკითხად რჩება კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების საკითხი – განსაკუთრებით კი პოლიტიკური და სამართლებრივი კრიტერიუმებისა, რაც უფრო მეტად ითხ-

ოვს ქვეყანაში პოლიტიკური პოლარიზაციის დასრულებას, პოლიტიკური აქტორების კონსოლიდაციასა და მართლმსაჯულების სისტემაში სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გაზრდას.

2021 წლის ოქტომბერში გამოქვეყნდა „ასოცირების ხელშეკრულების შესრულება საქართველოში, მოლდოვასა და უკრაინაში. შედარებითი ანალიზი. 2021 წელი“. ეს კვლევა ერთგვარად ემსახურება სამი ქვეყნის თანამშრომლობის საუკეთესო პრაქტიკის ძიებას, ნათლად აჩვენებს „ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების მიმართულებით არსებულ პროგრესს; შიდა პოლიტიკურ კონტექსტს, ისევე როგორც ხელშეკრულების შესრულების სამთავრობო და საპარლამენტო მექანიზმსა და მათში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას. აქვე წარმოდგენილია ევროკავშირთან თანამშრომლობის ძირითადი მონაცემები, როგორც უსაფრთხოების, ასევე ვაჭრობის მიმართულებით“.⁹

კვლევის მიხედვით, საქართველოს ჯერ კიდევ აქვს პრობლემები პოლიტიკური პრინციპებისა და კანონის უზენაესობის თვალსაზრისით – საუბარია არაფუნქციური დემოკრატიისა და ერთპარტიული პარლამენტის შესახებ, ასევე რთულ პრობლემას წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიის ლიდერის დაპატიმრების საკითხი, პოლიტიკური ჩარევები მართლმსაჯულების სფეროში და სერიოზული გამოწვევები კორუფციაში მაღალ ეშელონებში.¹⁰

მნიშვნელოვანია პროგრესი DCFTA მიმართულებით – ბაზარზე ხელმისაწვდომობა სრულიად გახსნილია საქონლისა და მომსახურეობისათვის, საბაჟო მომსახურება – სწრაფი და ეფექტიანია კორუფციის გარეშე; ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერების თვალსაზრისით, შეიმჩნევა პროგრესი სტანდარტიზაცი-

9 ვ. ჩხიკვაძე, ი. გროზა, ლ. ლიტრა, „ასოცირების ხელშეკრულების შესრულება საქართველოში, მოლდოვასა და უკრაინაში. შედარებითი ანალიზი, 2021, 2, http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/edits_02_ge_version_implementation_2021_ge.pdf (უკანასკნელად ნვდომი 12.05.2022)

10 იქვე, 15

ისა და ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბების კუთხით, სურსათის უსაფრთხოებაში მიღებულია სტრატეგია 2027 წლამდე, არსებობს მომსახურების უაღრესად ლიბერალური რეჟიმი, საჯარო შესყიდვების ეფექტიანი და მაღალრეიტინგული სისტემა; ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა დიდწილად თანხვედრაშია საერთაშორისო პრაქტიკასთან, იგივე ითქმის კონკურენციის შესახებ, რომელიც დიდწილად თანხვედრაში მოდის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან.¹¹ ეკონომიკური თანამშრომლობის კონტექსტში შესასრულებელი რჩება რამდენიმე მნიშვნელოვანი ვალდებულება ენერგეტიკის სფეროში, ეტაპობრივია დაახლოება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან გარემოს დაცვის სფეროში, პროგრესია უსაფრთხოების სტანდარტების დანერგვასთან დაკავშირებით, მაგრამ პრობლემები ისევ რჩება დასაქმებისა და სოციალურ სფეროში; სავიზო რეჟიმის და მგზავრთა გადაადგილების კონტექსტში უნდა ითქვას, რომ პრობლემაა მზარდი უსაფუძვლო თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობა, სუსტად გამოიყურება საშუალო განათლების სტანდარტები, გარკვეული პროგრესია გენდერული მეინსტრიმინის თვალსაზრისით, თუმცა პრობლემას წარმოადგენს ქალებისა და კაცების ანაზღაურებას შორის არსებული განსხვავება.¹²

კვლევის შედეგებით თუ ვიმსჯელებთ, სტატიაზე მუშაობის პერიოდისათვის სავარაუდოდ არ უნდა ყოფილიყო პრობლემური ჯერ კიდევ 2017 წლის პოლიტიკის დოკუმენტში „საქართველო ევროკავშირის ურთიერთობები და სამომავლო პერსპექტივები“ მოცემული თვალსაზრისი: 1. რამდენად შეძლებს ქვეყანა საკმარისი პროგრესის ჩვენებას ასოცირების შეთანხმების შესრულების თვალსაზრისით? თუმცა პრობლემურად შეიძლება დღესაც რჩებოდეს თვალსაზრისი მეორე საკითხის შესახებ – „როგორ უნდა დაინტერესდეს ევროკავშირი საქართველოს განვითარებით, თუ მას არ გააჩნია ამ გეოგრაფი-

11 იქვე

12 იქვე, 16

ული მიმართულებით გაფართოების ამბიცია?“¹³ ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა თითქოს მარტივი უნდა იყოს, რადგან დღეს არსებულმა საერთაშორისო ვითარებამ ერთგვარად დააჩქარა პროცესები დროში. უკრაინამ, მოლდოვამ და საქართველომ 2022 წლის დასაწყისში გააკეთეს ოფიციალური განაცხადები განწევრების შესახებ. ევროკავშირში განწევრებაზე განაცხადი, ცხადია, არ არის ბოლოდროინდელი მისწრაფება, ის მრავალწლიანი პროევროპული პოლიტიკის კულმინაციაა, დააჩქარა უკრაინაში განვითარებულმა მოვლენებმა და არა მხოლოდ ევროპის, არამედ გლობალური უსაფრთხოების პრობლემის მოგვარებამ; პოლიტიკურ ავანსცენაზე გაჩნდა რეგიონის ევროპეიზაციის ახალი პროცესი, რამდენადმე განსხვავებულია განწევრების პროცესიც. ეტაპები რჩება უცვლელი, თუმცა იკუმშება ევროკომისიის მიერ ქვეყნების მიერ შევსებული კითხვარების შესწავლის, ანალიზისა და შეფასების პროცესი. ახლანდელი ინტეგრაცია სამი ქვეყნის კონტექსტში აყალიბებს ინტეგრაციის ახალ წესებს, თუმცა ამას წესი ნაკლებად შეიძლება ვუნოდოთ. გარდა ამისა, თუ მანამდე არსებობდა რეგიონული მასშტაბის გაფართოების მექანიზმები, ახლა თავად გაფართოების კონტექსტი სცილდება რეგიონულ მასშტაბს. ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მიღებამ გავლენა უნდა იქონიოს საქართველოს ნატოში განწევრების საკითხზეც.

ამკარად ვხედავდით, რომ იცვლება ევროკავშირის გაფართოების აქამდე არსებული სტრატეგია. ვარაუდი, რომ გეოგრაფიული სტრატეგიის ცვლილება, თუკი ის გაფართოებას ეხება, დასავლეთი ბალკანეთის შემდეგ სწორედ შავი ზღვის ზოლს უნდა მიჰყვეს და მოლდოვა, უკრაინა და საქართველო მოიცვას,¹⁴ თითქოს გამართლდა. ამ სამეულს ერთად შეუძლია რეფორმების პროგრესის კოორდინაცია, სტრატე-

13 საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები და სამომავლო პერსპექტივები (პოლიტიკის დოკუმენტი), 2017, 6, <http://old.infocenter.gov.ge/1518-saqarthvelo-evrokavshiris-urthierthobebi-da-samomavlo-perspektivebi-politikis-dokumenti.html> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

14 იქვე, 35

გიების განხილვა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაჩქარებული შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. მეტწილად იკვეთებოდა ევროკავშირის წევრი-სახელმწიფოების მზაობა მხარი დაეჭირათ საქართველოსათვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებაზე, თუმცა რთული აღმოჩნდა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მისაღებად შევსებული თვითშეფასების კითხვარების პირველი (369 კითხვა – დემოკრატია და კანონის მმართველობა, ფუნდამენტური უფლებები, რეგიონული საკითხები და საერთაშორისო ვალდებულებები; ეკონომიკური საკითხები) და მეორე ნაწილების (2300 კითხვა ტექნიკური, სექტორული და დარგობრივი მიმართულებებით) შეფასება. სავარაუდო იყო, რომ ევროკავშირი ამჯერად მიიღებდა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას, რაც უცხო არ არის მის პრაქტიკულ საქმიანობაში. თუ ცივი ომის დასრულებასთან და 2004 წლის გაფართოებასთან გავავლებთ პარალელებს, ევროკავშირს უნდა გაეცნობიერებინა, რომ კიდევ ერთი გადამწყვეტი მომენტის წინაშე დგას და მაქსიმალური ძალისხმევა უნდა გამოეყვინა საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციისთვის. აქ მკაფიოადაა ხაზგასასმელი ერთი ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორის შესახებ, რაც თავად ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ერთიანობას უკავშირდება შემდგომი გაფართოების კონტექსტში – რამდენად სურდა ყველა მათგანს გაეხსნა ბრიუსელისაკენ მიმავალი გზა. ყველანი გავხდით მონაწილეები იმისა, რომ ევროკავშირმა არა ერთი ტაბუ გადალახა, სწრაფად დაუნესა რუსეთს სანქციები, თუმცა ევროკავშირის საერთო სახლის წესების შეცვლა და შესაძლო გაფართოება, სრულიად განსხვავებული, გრძელი და ხანგრძლივი პროცესია.¹⁵ ამ თვალსაზრისით, თითქოს დამაიმედებელი გახდა 2022 წლის 10 მაისს ევროკომისიის პრეზიდენტის ურსულა ფონ დერ ლაიენის განცხადება ევროკავშირში გადანყვეტილების ერთხმად

15 რ. იოზვიაკი, მოლდოვას, საქართველოსა და უკრაინას ევროკავშირამდე გრძელი გზა აქვთ, 09.03.2022, <https://www.radiotavisupleba.ge> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

მიღების პროცედურის გაუქმების მხარდაჭერის შესახებ.¹⁶ აშკარაა, რომ კონსენსუსზე დაფუძნებული სისტემა დროში ახანგრძლივებს წევრი-სახელმწიფოების მიერ გადანყვეტილების მიღების პროცესს, ეს უკანასკნელი კი კიდევ უფრო მკაფიო გახადა უკრაინაში მიმდინარე მოვლენებმა. ევროკავშირის პრეზიდენტის ინიციატივა ერთგვარად ნაკარნახევი იყო სანქციების პაკეტთან მიმართებაში ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს წინაღმდეგობით, რაც დღეს კიდევ უფრო აქტუალურს ხდის მოქმედებას საჭიროების შემთხვევაში თუნდაც არსებული ხელშეკრულების ცვლილებების თვალსაზრისით, თუმცა იმასაც აღვნიშნავთ, რომ გარკვეული რისკებიც არის ევროკომისიის პრეზიდენტის ამ მოსაზრებაში.

სამომავლოდ საკითხის ასე გააზრება, პოზიტიურად მიგვაჩნდა საქართველოსთვისაც, რადგან მცირეოდენი წინააღმდეგობაც კი, ხელს შეუშლიდა არა მხოლოდ საქართველოს განწევრების პროცესს ევროკავშირში, არამედ გარდაამტეხი ცვლილებების პერიოდში როგორც ევროპის, ისე გლობალური სისტემის უსაფრთხოებას. აქვე დავძენთ, რომ ვფიქრობდით ევროკავშირი შეეცდებოდა ტრიოს ფორმატის შენარჩუნებას სამი ქვეყნის შემდგომი ინტეგრაციის გზაზე, ამიტომაც მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მიერ განწევრების შესახებ განაცხადის შეტანა შესაძლებელია განხილულ იქნას როგორც ე.წ. „მიმყოლი ნაბიჯი“,¹⁷ ვერანაირად ვერ გავიზიარებთ ევროპული და ევროატლანტიკური ინტე-

16 ურსულა ფონ დერ ლაიენი ევროკავშირში გადანყვეტილების ერთხმად მიღების პროცედურის გაუქმებას მხარს უჭერს, 10.05.2022, <https://www.interpressnews.ge/ka/article/709872-euronews-ursula-pon-der-laieni-evroka-vshirshi-gadacqvetelebis-ertxmad-migebis-procduris-gaukmebas-mxars-uchers> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

17 ვ. ჩხიკვაძე, მნიშვნელოვანია „ტრიოს“ ფორმატის შენარჩუნება: საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა – თუ „ტრიო“ დაიშლება, შეიძლება ჩვენ შეგვანელოს პროცესში, 07.03.2022, <https://www.interpressnews.ge/ka/article/699386-vano-chxikvaze-mnishvnelovania-trios-pormatis-shenarchuneba-sakartvelo-moldova-da-ukraina-tu-trio-daishleba-sheizleba-chven-shegvanelos-processhi/> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

გრაციის საკითხებში უკრაინის ვიცე-პრემიერის ოლგა სტეფანიშინას მოსაზრებას, რომ საქართველოსა და მოლდოვას ნევრობისათვის მოცდის რეჟიმში მოუწევს ყოფნა. იგი საუბრობდა უკრაინის მიერ განევრებისათვის საჭირო თვითშეფასების კითხვარის სწრაფი ტემპით შევსების თაობაზე და აღნიშნავდა გასულ წლებში უკრაინის თანმიმდევრულ მუშაობას ასოცირების შეთანხმების შესრულებასა და მიღწეულ პროგრესზე ევროკავშირთან სექტორალურ ინტეგრაციაში.¹⁸ იგივე შეიძლება ითქვას საქართველოს შესახებაც, ამიტომაც ნუ ვიქნებით კრიტიკულები საქართველოსა და მოლდოვას პოზიციის მიმართ ევროკავშირის სანქციებთან მიერთების თვალსაზრისით, როცა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის კონტექსტის ობიექტურ შეფასებაზეა საუბარი. უფრო მეტიც, პირიქით, ევროკავშირი ერთგული უნდა დარჩენილიყო „ასოცირებული ტრიოს“ შეფასების ნაწილში ისევე და ისევე საყოველთაო მშვიდობისა და კეთილდღეობიდან გამომდინარე. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ არ იქნებოდა შენარჩუნებული დიფერენცირებული ინტეგრაციის მოდელი, შემოტანილი იქნებოდა კრიტერიუმების დიფერენცირებულად დაკმაყოფილების წესიც, რადგან ვერსად გავექცეოდით ევროკავშირის მხრიდან მოთხოვნილ შარლ მიშელის დოკუმენტში ასახულ საკითხებს. საქართველოს შემთხვევაშიც, ევროკავშირში არსებული გამოცდილების გათვალისწინებით, დამატებითი გარკვეული პირობების დაკმაყოფილება შეიქმნა საჭირო, თუმცა ვფიქრობდით, რომ საქართველოს მხრიდან ასოცირების შეთანხმების შესრულების ხარისხს მიმდინარე ეტაპზე, საქართველოს ევროპული ინტეგრაციის მრავალწლიანი გზა მართლაც შეიძლებოდა ქცეულიყო ჰაველისეულ „ევროპაში დაბრუნებად“. სრულად ვიზიარებდით სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივას განხორციელებულიყო 2021 წლის 19 აპრილის შეთანხმებით „მომავლის გზა საქართველოსთ-

18 <https://www.interpressnews.ge/ka/article/709871-ukrainis-vice-premieri-miichnevs-rom-sakartvelos-da-moldovas-evrokavshiris-cevrobistvis-mocda-moucevt> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

ვის¹⁹ (ე.წ. შარლ მიშელის შეთანხმება) გათვალისწინებული დემოკრატიული რეფორმები; გაძლიერებულიყო დიპლომატიური ძალისხმევა ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებთან საქართველო-ევროპის კავშირის ასოცირების ახალი დღის წესრიგის მისაღებად და მისი ეფექტურად იმპლემენტაციის დასაწყებად; საქართველოს ევროკავშირში განწევრების პროცესი გამხდარიყო გამჭვირვალე, სფეროს ექსპერტების შემადგენლობით შექმნილიყო ევროპის კავშირში განწევრების ეროვნული საბჭო, საქართველოს ევროპის კავშირში განწევრების პროცესის კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიზნით; გაზრდილიყო საქართველოს ევროპის კავშირში განწევრების პროცესზე საპარლამენტო ზედამხედველობა; კიდევ უფრო გაფართოებულიყო ტრიოს თანამშრომლობის ფორმატი და დარეგულირებულიყო ურთიერთობები უკრაინასთან,²⁰ რაც იმას ნიშნავდა, რომ კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი ხდებოდა ახლაც და მომავალშიც ქვეყნის ხელისუფლებისა და თითოეული პოლიტიკური სუბიექტის, თითოეული მოქალაქის მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობის გააზრება საქართველოს შემდგომი ევროპეიზაციის პროცესში. თუმცა პარალელური პროცესებიცაა დამაფიქრებელი. ჯერ კიდევ გადაწყვეტილების მიღებამდე, საბოლოო შედეგის ერთგვარი მინიშნება იყო საფრანგეთის პრეზიდენტის ემანუელ მაკრონის განცხადება, რომ „უკრაინისა და მოლდოვის განცალკევება არ უნდა მოხდეს იმ პერსპექტივების თვალსაზრისით, რასაც ჩვენ მათ ვაძლევთ“ ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მოსაპოვებლად; საქართველო, სომხეთთან და აზერბაიჯანთან ერთად, იმავე გეოპოლიტიკურ სიტუაციაში არ იმყოფება. „ამასთან, არსებობს კატეგორია ქვეყნებისა, რომლებიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემადგენლობაში შედიან და რომელთა უსაფრთხოება,

19 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

20 10 ნაბიჯი ევროპის კავშირში განწევრების გზაზე, სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა, 18.03.2022 https://idfi.ge/ge/10_nabiji_evropis_kavshirshi_gawevrebis_gzaze (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

გეოპოლიტიკური სიტუაცია განსხვავებულია. საქართველო, სომხეთი და აზერბაიჯანი ძალიან ახლო მეგობარი ქვეყნები არიან, მაგრამ გეოპოლიტიკურად და გეოგრაფიულად თუ დავაკვირდებით, ისინი დღეს იმავე მდგომარეობაში არ იმყოფებიან²¹. ცალსახად ვეთანხმებით მოსაზრებას, რომ მაკრონის განცხადება მნიშვნელოვანი დარტყმა იყო საქართველოს საგარეო პოლიტიკისათვის, რომელიც ათწლეულებია ცდილობს, ქვეყნის დასავლური ინტეგრაციის საკითხი სამხრეთ კავკასიური გეოგრაფიული კონტექსტის მაგიერ შავი ზღვის რეგიონის/აღმოსავლეთ ევროპის გეოპოლიტიკის კონტექსტში გადავიდეს. განსაკუთრებით საგულისხმოა, რომ მაკრონი სწორედ რომ იმ ქვეყნის პრეზიდენტია, რომელიც ამჟამად კანდიდატის სტატუსზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს თავმჯდომარე ქვეყანაა. საქართველოს ზემოთხსენებული პოლიტიკის გამოხატულება იყო ისიც, რომ გასულ წელს, ბრიუსელთან უფრო ახლო ურთიერთობების დამყარების მიზნით, საქართველომ ასოცირებული ტრიოს ფორმატი შექმნა მოლდოვასა და უკრაინასთან ერთად.²²

ჩნდება კითხვა, **შესაძლებელია თუ არა ევროკავშირში ინტეგრაციისთვის „გეოგრაფიული ფაქტორი“ ხელის შემშლელი იყოს ნებისმიერი ქვეყნისა თუ კონკრეტულად, საქართველოსთვის? აღნიშნულთან დაკავშირებით, არსებობს საინტერესო არგუმენტები:** 1. ევროკავშირის ხელშეკრულების 49-ე მუხლი, რომელშიც აღნიშნულია ნებისმიერი ევროპული ქვეყანის უფლებამოსილების შესახებ მიმართოს გაერთიანებას განწევრებისათვის, სცემს რა პატივს მეორე მუხლით ჩამოთვლილ ფასეულობებს. 2. 2014 წელს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებულ ასოცირების შეთანხმებაში იკითხება, რომ საქართველო აღმოსავლეთევროპული ქვეყანაა. ამდენად, სრულიად მიუღებლად მიგვაჩნია საფრანგეთის პოზიციის აპელირება გეოგრაფიაზე და საქართველოს დაბრუნება იმ ქვეყანათა ჯგუფში, რომლებიც ჯერ კიდევ შორს არიან ევროინტეგრაციისაგან. ამ

21 <https://civil.ge/archives/496363> (უკანასკნელი ნვლომა 28.07.2022)

22 იქვე

მოსაზრებას კიდევ უფრო განვამტკიცებთ იმ პოზიციით, რომელიც გამოხატა ფონდ ღია საზოგადოების“ ევროინტეგრაციის პროგრამის ხელმძღვანელმა ვანო ჩხიკვაძემ; „საფრანგეთის პარლამენტს რატიფიცირებული აქვს ასოცირების შეთანხმება, რომელიც ევროკავშირმა გააფორმა და მასში წერია, რომ საქართველო არის აღმოსავლეთევროპული სახელმწიფო; მეორე – დიდი ალბათობით, მაკრონი მხარს დაუჭერს ევროკომისიის 17 ივნისის ჩანაწერს, სადაც წერია, რომ საქართველო ევროპის ნაწილია; მესამე – 2011 წლის ოქტომბერში თბილისში ჩამოსული იყო საფრანგეთის პრეზიდენტი ნიკოლა სარკოზი. თავისუფლების მოედანზე სიტყვით გამოსვლისას მან თქვა: „მე, როგორც საფრანგეთის პრეზიდენტი, ვაცხადებ, რომ თქვენი ქვეყანა თავისი კულტურით, განვითარებითა და განსაკუთრებით, თავისი ფასეულობებით, ევროპულია. გულწრფელად გეტყვით, როცა თბილისში ვარ, თავი ევროპაში მგონია და არა სხვაგან სადმე“.²³

მიუხედავად ზემოთთქმულისა, სამწუხარო აღმოჩნდა საქართველოსთვის ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილება 2022 წლის 23 ივნისის ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ლიდერთა ბრიუსელის სამიტზე. რასაკვირველია, მივესალმებით კანდიდატის სტატუსის მინიჭებას უკრაინისა და მოლდოვასათვის, მაგრამ საქართველოსთვის მხოლოდ ევროპული პექსპექტივისა და ამ პერსპექტივის რეალობად ქცევისათვის კონკრეტული პირობების წაყენება, არ არის მარტივად გასააზრებელი ქართველი ხალხისათვის, რომელმაც ზუსტად იცის ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაციის პროცესში ქვეყნის მიღწევების შესახებ. თუმცა ჩვენი პასუხისმგებლობა იმაზე დიდია, ვიდრე ოდესმე. ევროპული საბჭოს აღიარება, რომ ტრიოს ქვეყნების და მათი მოქალაქეების მომავალი ევროკავშირშია, რომ საბჭო მიიღებს გადაწყვეტილებებს შემდგომ ნაბიჯებთან დაკავშირებით, როდესაც ყველა წაყენებული პირობა სრულად შესრულდება, რომ ევროპული საბჭო მზადაა კანდიდატი ქვეყნის სტა-

23 <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31912354.html> (უკანასკნელად გადამოწმებულია 28.07.2022)

ტუსი მიანიჭოს საქართველოს მას შემდეგ, რაც გადაიჭრება საქართველოს განაცხადთან დაკავშირებით ევროკომისიის მოსაზრებაში დასახელებული პრიორიტეტული საკითხები და თითოეული ქვეყნის წინსვლა ევროკავშირისკენ დამოკიდებული იქნება კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილებაზე და ევროკავშირის შესაძლებლობაზე მიიღოს ახალი ნევრები, ამ პასუხისმგებლობის სერიოზულ ინდიკატორს წარმოადგენს.

ევროკავშირის ნევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად საქართველომ უნდა შეასრულოს ევროკავშირის მიერ წაყენებული 12 პირობა. მათ შორის დაძლეულ უნდა იქნას პოლიტიკური პოლარიზაცია, უზრუნველყოფილ იქნას ინსტიტუტების გამართულად მუშაობა და მათი დამოუკიდებლობა, სასამართლოს რეალური დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, ელიტური კორუფციის შემთხვევების ეფექტიანი გამომძიება, დეოლიგარქიზაცია, თავისუფალი მედიაგარემო.²⁴ აქედან აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი მოთხოვნა მანამდე არ გვხვდება ევროკავშირის მიერ საქართველოს საქმიანობის შეფასების დოკუმენტებში, რაც კიდევ უფრო მეტად ამძაფრებს 12 პირობის სიმწვავეს საქართველოს ევროპული მომავლისათვის, როცა განევრების პროცესი ეფუძნება დადგენილ კრიტერიუმებსა და პირობებს. ეს კი ნიშნავს, რომ ნებისმიერ ქვეყანას აქვს საშუალება მიაღწიოს წინსვლას საკუთარი დამსახურების საფუძველზე, მაგრამ ასევე ნიშნავს, რომ ევროკავშირისკენ ნაბიჯები შეიძლება შეიცვალოს, თუ ძირითადი პირობები აღარ დაკმაყოფილდება. თუ მივყვებით აღნიშნულ მსჯელობას, დღეს საქართველო დგას ისეთ გზაგასაყარზე, რომელზეც სწორი მიმართულებით სვლამ უნდა მოგვცეს ევროკავშირში შემდგომი ინტეგრაციის შესაძლებლობა. პოლიტიკურ კრიტერიუმებს თუ შევხებით, საქართველოს აქვს საფუძველი იმ ინსტიტუტების სტაბილურობის მისაღწევად, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატიას, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და უმცირესობათა პატივისცემა-

24 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800
(უკანასკნელად წვდომა 28.07.2022)

სა და დაცვას, მაშინაც კი, თუ ბოლო დროს განვითარებულმა მოვლენებმა შეარყია ქვეყნის პროგრესი. რაც შეეხება ეკონომიკურ კრიტერიუმებს, საქართველომ მიაღწია მაკროეკონომიკური სტაბილურობის კარგ ხარისხს ჯანსაღი ეკონომიკური პოლიტიკისა და ხელსაყრელი ბიზნეს გარემოს გამო. მისი საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირების გასაუმჯობესებლად საჭიროა შემდგომი რეფორმები და ინვესტიციები გრძელვადიანი ზრდისა და გარე კონკურენტუნარიანობის უზრუნველსაყოფად. ყველაზე რთული იქნება გამჭვირვალე და ეფექტიანი სასამართლო რეფორმის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება და, მეორეს მხრივ, ამ გეგმის პრაქტიკულად განხორციელება, რომელიც უზრუნველყოფს სასამართლო სისტემის მთლიან და ჭეშმარიტ დამოუკიდებლობას, ანგარიშვალდებულებასა და მიუკერძოებლობას. ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ ოფიციალურ დოკუმენტში ნათქვამი იყო, რომ კომისია შეაფასებს საქართველოს პროგრესს 2022 წლის ბოლოს, თუმცა აღნიშნული თარიღის გადაწევა მომავალი წლისათვის გვაძლევს იმის თქმის შესაძლებლობას, რომ ევროკომისია კვლავ დარჩება როგორც მკაცრი შემფასებელი, ჩვენ კი დროში განელილმა ქმედებამ ხელი არ უნდა შეგვიშალოს ევროკავშირთან ინტერგაციის სწორი პოლიტიკის გატარებასა და ტრიოს ფორმატის ერთ-ერთი წამყვანი ლიდერის პოზიციის შენარჩუნებაში, მით უმეტეს, რომ საგარეოპოლიტიკური საფრთხეები კვლავ არსებობს რუსეთის მხრიდან. და კიდევ ერთი, ვსაუბრობთ რა ევროპეიზაციის მიმდინარე პროცესებზე საქართველოში, ამ საკითხზე მსჯელობა მოიცავს არა მხოლოდ საქართველოს ირგვლივ არსებულ პრობლემებს, დღის წესრიგში დგება უკრაინისა და მოლდოვას სპეციფიკებისა და თავად ევროკავშირის რაობის კვლევის საკითხიც, რაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანად გვესახება ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული პროცესების სამომავლო თავისებურებების განსაზღვრის თვალსაზრისით.

დასკვნა

სტატია მიზნად ისახავდა გაენალიზებინა საქართველოს ევროინტეგრაციის თანამედროვე პროცესები. სტატიაში ცალსახად იკვეთება, რომ საქართველოს დაახლოება ევროკავშირთან არ არის ბოლოდროინდელი მისწრაფება, ის მრავალწლიანი პროევროპული პოლიტიკის კულმინაციაა, რომელიც დააჩქარა უკრაინაში განვითარებულმა მოვლენებმა და არა მხოლოდ ევროპის, არამედ გლობალური უსაფრთხოების პრობლემის მოგვარებამ. თუმცა თითქმის მეოთხედი საუკუნის წინსვლა ევროკავშირთან დაახლოების პროცესში, არ აღმოჩნდა საკმარისი გადამწყვეტ ეტაპზე საქართველოს ძალისხმევა შეფასებულიყო დადებითად და მიელო მას ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსი „ასოცირების ტრიოს“ სახელმწიფოებთან ერთად. საქართველო, უკრაინისა და მოლდოვას მსგავსად, გამოხატავდა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირთან თანამშრომლობის გაღრმავებისა და ასოცირების შეთანხმებაში გათვალისწინებული პრინციპების გატარების მზაობას. AA/DCFTA იმპლემენტაციის შედარებით მაღალი ხარისხი, დარგობრივი თანამშრომლობის თვალსაზრისით სხვადასხვა სფეროში განხორციელებული მთელი რიგი ცვლილებები საკანონმდებლო და მათი პრაქტიკაში იმპლემენტაციის თვალსაზრისით, გადაფარა ქვეყანაში არსებულმა ჯერ კიდევ მწვავე საკითხმა კოპენჰაგენის – განსაკუთრებით კი პოლიტიკური და სამართლებრივი კრიტერიუმების დაკმაყოფილების საკითხმა. საქართველოს ევროინტეგრაციული პროცესების განხილვამ ცხადჰყო, რომ რამდენადმე განსხვავებულია განვითარების პროცესიც მიმდინარე ეტაპზე. თუ მანამდე არსებობდა რეგიონული მასშტაბის გაფართოების მექანიზმები, ახლა თავად გაფართოების კონტექსტი სცილდება რეგიონულ მასშტაბს. საინტერესოდ იკვეთება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების პოზიციების ერთიანობის საკითხი მსოფლიოში მიმდინარე გლობალური გარდაქმნების ფონზე. მიმდინარე პროცესების ფონზე საინტერესოდ გამოიკვეთა ევროკავშირში

ინტეგრაციისთვის „გეოგრაფიული ფაქტორის“ მნიშვნელობა და მასთან დაკავშირებული არგუმენტები საქართველოს სასარგებლოდ, თუმცა საბოლოო შედეგი საქართველოსთვის მხოლოდ ევროპული პექსპექტივისა და ამ პერსპექტივის რეალობად ქცევისათვის კონკრეტული პირობების წაყენების შესახებ, ზრდის ჩვენი ქვეყნის თითოეული მოქალაქის პასუხისმგებლობას, რადგან ყველა წაყენებული პირობის სრულად შესრულების შემთხვევაში, ევროპული საბჭო მზადაა კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიანიჭოს საქართველოს. ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად საქართველომ უნდა შეასრულოს ევროკავშირის მიერ წაყენებული 12 პირობა. დღეს საქართველო დგას ისეთ გზაგასაყარზე, რომელზეც სწორი მიმართულებით სვლამ უნდა მოგვცეს ევროკავშირში შემდგომი ინტეგრაციის შესაძლებლობა. ევროკომისიის გადწყვეტილება საქართველოს პროგრესი შეაფასოს არა 2022 წლის ბოლოს, არამედ მომავალ წელს, ნიშნავს, რომ ევროკომისია კვლავ იქნება მკაცრი შემფასებელი, ჩვენ კი დროში განვლილმა ქმედებამ ხელი არ უნდა შეგვიშალოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის სწორი პოლიტიკის გატარებასა და ტრიოს ფორმატის ერთ-ერთი წამყვანი ლიდერის პოზიციის შენარჩუნებაზე, მით უმეტეს, რომ საგარეოპოლიტიკური საფრთხეები კვლავ არსებობს რუსეთის მხრიდან. ვსაუბრობთ რა ევროპეიზაციის მიმდინარე პროცესებზე საქართველოში, ამ საკითხზე მსჯელობა მოიცავს არა მხოლოდ საქართველოს ირგვლივ არსებულ პრობლემებს, დღის წესრიგში აყენებს უკრაინისა და მოლდოვას სპეციფიკებისა და თავად ევროკავშირის რაობის კვლევის საკითხსაც, რაც მნიშვნელოვანად გვესახება ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული პროცესების სამომავლო თავისებურებების განსაზღვრის თვალსაზრისით.

ბიბლიოგრაფია

- გ. ჭელიძე, ე. ქარდავა, ზ. ბრაგვაძე, ევროპული ასოცირების პროცესი საქართველოში, თბილისი, 2020.
- ვ. ჩხიკვაძე, ი. გროზა, ლ. ლიტრა, „ასოცირების ხელშეკრულების შესრულება საქართველოში, მოლდოვასა და უკრაინაში. შედარებითი ანალიზი, 2021 http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/edits_02_ge_version_implementation_2021_ge.pdf
- ჯონ მაკკორმიკი, ევროკავშირის პოლიტიკა, თბილისი 2016
- საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები და სამომავლო პერსპექტივები (პოლიტიკის დოკუმენტი), 2017 <http://old.infocenter.gov.ge/1518-saqarthvelo-evrovkavshiris-urthierthobebi-da-samomavlo-perspeqtivebi-politikis-dokumenti.html>
- Jan Techau, Four Predictions on the future of Europe, Strategic Europe, 2016, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/62445>
- Hartmut Kaelble, Crises of European Integration: A Downward Spiral or Productive Crises? https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0947-9511-2013-2-277.pdf?download_full_pdf=1
- Luk Soete, Europe's future: fragmented implosion, or greater integration? 2011
- Liesbet Hooghe & Gary Marks, *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, Journal of European Public Policy, N26 https://hooghe.web.unc.edu/wpcontent/uploads/sites/11492/2019/07/Hooghe_Marks_2019_Grand-theories-of-European-integration-in-the-twenty-first-century.pdf
- Enrico Spolaore, What is Euroepan Integration Really About? A Political Guide for Economists, , 2013 https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19122/w19122.pdf
- რ. იოზვიაკი, *მოლდოვას, საქართველოსა და უკრაინას ევროკავშირამდე გრძელი გზა აქვთ*, 09.03.2022, <https://www.radiotavisupleba.ge> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)
- ურსულა ფონ დერ ლაიენი ევროკავშირში გადანყვეტილების ერთხმად მიღების პროცედურის გაუქმებას მხარს უჭერს, 10.05.2022,

<https://www.interpressnews.ge/ka/article/709872-euronews-ursula-ponder-laieni-evrokavshirshi-gadacqvetelebis-ertxmad-migebis-procduris-gaukmebas-mxars-uchers> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

- ვ. ჩხიკვაძე, მნიშვნელოვანია „ტრიოს“ ფორმატის შენარჩუნება: საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა – თუ „ტრიო“ დაიშლება, შეიძლება ჩვენ შეგვანელოს პროცესში, 07.03.2022, <https://www.interpressnews.ge/ka/article/699386-vano-chxikvaze-mnishvnelovania-trios-pormatis-shenarchuneba-sakartvelo-moldovada-ukraina-tu-trio-daishleba-sheizleba-chven-shegvanelos-processhi/> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

<https://www.interpressnews.ge/ka/article/709871-ukrainis-vice-premieri-miichnevs-rom-sakartvelos-da-moldovas-evrokavshiris-cevrobistvis-mocda-moucevt> (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf (უკანასკნელად წვდომა 12.05.2022)

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800 (უკანასკნელად წვდომა 28.07.2022)

<https://netgazeti.ge/news/582376/>

https://idfi.ge/ge/10_nabiji_evropis_kavshirshi_gawevrebis_gzaze

ISBN: 978-9941-9702-8-3



9 789941 970283