

ასოცირების შეთანხმება –სპეციფიკური ნიშან-თვისებების მქონე განსაკუთრებული საერთაშორისო ხელშეკრულება

ეკატერინე ქარდავა

II. შესავალი

2014 წელს ხელი მოეწერა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის.¹ ამიერიდან ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკა საქართველოში თვისებრივად განსხვავებულ ფორმატში გადავიდა და მას თავისუფლად შეიძლება ვუწოდოთ ევროპასთან ასოცირების პროცესი. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დამყარდა ასოცირება² და გაჩნდა გაღრმავებული ეკონომიკური ინტეგრაციის ახალი შესაძლებლობები.

ასოცირების შეთანხმებამ მოიცვა:

- პოლიტიკური ნაწილი;
- ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის (DCFTA) ნაწილი;
- დარგობრივი მიმართულებების ნაწილი;
- ინსტიტუციური დებულებები;
- ოთხი ოქმი;
- 34 დანართი.

ასოცირების შეთანხმება მონოპოლიური ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რამეთუ რეგულირების გარეშე არ ტოვებს საზოგადოებრივი ურთიერთობების თითქმის არც ერთ სფეროს. შეთანხმების ტექსტი სცდება ათას გვერდს, დანართებში კი მოცემულია სამასზე მეტი ევროკავშირის სამართლებრივი აქტის ჩამონათვალი (რეგლამენტების, დირექტივების, გადაწყვეტილებებისა და რეკომენდაციების დასახელებები), რომლებიც სა-

¹ ასოცირების შეთანხმება საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულია 2014 წლის 18 ივლისს, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>

² ასოცირების შეთანხმება, მუხლი 1.1.

ჭირობენ საქართველოს ეროვნულ კანონმდებლობაში გადატანას/განერას (transposition), შესრულებასა (implementation) და აღსრულებას (enforcement). ევროკავშირის ოფიციალურმა პირებმა ასოცირების შეთანხმებას უწოდეს ამბიციური და ახალი თაობის ხელშეკრულება, რომელსაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ფარგლებში ხელი მოაწერეს საქართველომ, უკრაინამ და მოლდოვამ.

ასოცირების შეთანხმება საქართველოს წინაშე აყენებს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი რეფორმების აუცილებლობას. ეს პროცესი იქნება რთული, რეფორმატორული და, ზოგიერთ შემთხვევაში, მტკივნეულიც, თუმცა სამართლებრივი დაახლოების (legal approximation) შედეგად ქვეყანამ და ხალხმა უნდა მიიღოს ისეთი სიკეთეები, როგორიცაა ეკონომიკური წინსვლა, კეთილდღეობის ზრდა, სოციალური პროგრესი, უვნებლობა და უსაფრთხოება.

ასოცირების შეთანხმება სრულად ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს, თუმცა ხელშეკრულების რიგ ნაწილებზე გავრცელდა დროებითი გამოყენების ძალაში შესვლის რეჟიმი, რაც დადასტურებულია ევროკავშირის მხრიდან საქართველოსადმი გაგზავნილი ნოტიფიკაციის ტექსტში.³ ამდენად, DCFTA და სხვა კარები/თავები ამოქმედდა 2014 წლის პირველი სექტემბრიდან.

საქართველოს, როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტს, დადებული აქვს მრავალი საერთაშორისო ხელშეკრულება, მაგრამ ასოცირების შეთანხმება იშვიათი და გამონაკლისი ბუნების მატარებელია. მისი უნიკალურობა განპირობებულია არა მხოლოდ პოლიტიკური კონტექსტით, არამედ წმინდა სამართლებრივი ხასიათით. სტატიაში მიმოხილულია ის იურიდიული ნიშნები, რომლებიც ასოცირების შეთანხმების სისტემური აღქმის შესაძლებლობას იძლევა, ამავდროულად, ამყარებს მოსაზრებას შეთანხმების განსაკუთრებულობის თაობაზე, რაც ღირებული და მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, საერთაშორისო სახელშეკრულებო სამართლის სფეროსთვის, მეორე მხრივ, – ევროპასთან ასოცირების პოლიტიკური პროცესისთვის.

³ იხ., ნოტიფიკაციის ტექსტი წინ უძღვის ასოცირების შეთანხმებას.

II. ასოცირების შეთანხმების მხარეები, სტრუქტურა და ძირითადი სამართლებრივი დებულებები

1. ასოცირების შეთანხმების მხარეები

ასოცირების შეთანხმების სათაურში გვაქვს მხარეთა სიმრავლე. ხელშეკრულება დადებულია, ერთი მხრივ, ევროკავშირს, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის. საქართველოს ხელშემკვრელი მხარეებია არამხოლოდ ევროკავშირი, როგორც ზენაციონალური სუბიექტი, არამედ ევროკავშირის წევრი ოცდარვა სახელმწიფო და ევრატიომი. მხარეთა სიმრავლე განპირობა რამოდენიმე ფაქტორმა:

ა) ევრატიომი ჩამოყალიბდა 1957 წელს, ევროგაერთიანებების დამფუძნებელი ევროპული ქვეყნების მიერ⁴, ევროპის ატომური ენერგიის შესახებ შეთანხმების⁵ საფუძველზე. შეთანხმება დარ-

⁴ ევროგაერთიანებები, როგორიცაა ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება და ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება, 1951 და 1957 წლებში დააფუძნეს შემდეგმა სახელმწიფოებმა: ბელგია, ნიდერლანდები, ლუქსემბურგი, საფრანგეთი, იტალია, გერმანია. 1965 წელს სამი ევროპული გაერთიანების (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება/EEC, ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება და ევრატიომი) მმართველი ორგანოების შერწყმა განხორციელდა, რის შედეგადაც ფორმალურად ჩამოყალიბდა ერთიანი ევროპული გაერთიანება/European Community. ხოლო 1993 წელს, „ევროკავშირის შესახებ“ ხელშეკრულებამ/TEU (მაასტრიხტის ხელშეკრულება) ჩამოაყალიბა ევროპული კავშირი/European Union და სამივე ზემოხსენებული ევროგაერთიანება მოაქცია ერთი სვეტის ქვეშ. ფოლადისა და ქვანახშირის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება 1951 წელს 50 წლის ვადით დაიდო და დღეს უკვე არ ფუნქციონირებს. ხოლო ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ 1957 წლის რომის შეთანხმება და ევროპული ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ 1957 წლის რომის შეთანხმება, რომლებმაც დააფუძნეს ევროპული ეკონომიკური გაერთიანება და ევრატიომი, – დღემდე მოქმედია. ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ შეთანხმება ამჟამად სრულად ინტეგრირებულია ლისაბონის შეთანხმებაში – „ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ ხელშეკრულებაში/TFEU.

⁵ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community,

გობრივი ხასიათისაა და არეგულირებს ევროპაში ატომური ენერგიის დისტრიბუციის ბაზართან დაკავშირებულ ასპექტებს. შეთანხმებამ დააფუძნა საერთაშორისო ორგანიზაცია - ევრატომი, რაც სამართლებრივად გამიჯნულია ევროკავშირისაგან, თუმცა ევრატომში განევრიანებულები არიან იგივე ქვეყნები, რაც ევროკავშირში, ამავდროულად, ევრატომს მართავს იგივე ინსტიტუტები, რომლებიც – ევროკავშირს; ევრატომის დამფუძნებელი ხელშეკრულება ევროკავშირის პირველადი სამართლის წყაროა.

ასოცირების შეთანხმების 429-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „შეთანხმება გამოიყენება, ერთის მხრივ, იმ ტერიტორიებზე, რომლებზეც ვრცელდება „ევროკავშირის შესახებ“ ხელშეკრულება, „ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ ხელშეკრულება და „ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების“ დამფუძნებელი ხელშეკრულება, ამ ხელშეკრულებებით დადგენილი პირობების შესაბამისად, და მეორეს მხრივ, საქართველოს ტერიტორიაზე. რამდენადაც ასოცირების შეთანხმებამ მოიცვა ის საკითხებიც, რაც ევრატომის ინტერესის და რეგულირების სფეროა და რამდენადაც, ევრატომი ევროკავშირის პოლიტიკისა და სამართლის ნაწილია, აუცილებელი გახდა მისი მონაწილეობა ასოცირების შეთანხმების დადებაში.

ბ) როგორც ზემოთ აღინიშნა, ასოცირების შეთანხმების 429-ე მუხლის პირველ პუნქტში ხაზგასმულია „ევროკავშირის შესახებ“ შეთანხმება/TEU და „ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ შეთანხმება/TFEU. TEU არის ევროკავშირის დამაარსებელი ხელშეკრულება; TFEU⁶ წარმოადგენს 1957 წლის „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ“ შეთანხმების რევიზიას. 1957 წლის ხელშეკრულებას გადაერქვა სახელი და ამიერიდან ეწოდება „ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება“/TFEU. ეს უკანასკნელი ამავდროულად არეგულირებს ევროკავშირის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებსაც და განსაზღვრავს ევროკავშირის კომპეტენციების სფეროებს. ორივე - TEU და TFEU

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016A/TXT&from=EN>>

⁶ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>>

ერთად წარმოადგენენ ხელშეკრულებებს, რომლებსაც ეფუძნება ევროკავშირი და მათ თანაბარი სამართლებრივი ძალა აქვთ.⁷

TFEU ეყრდნობა რა TEU-ს, ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციების სფეროებად მიიჩნევენ შემდეგს:

- საბაჟო კავშირი;
 - შიდა ბაზრის ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი კონკურენციის წესები;
 - იმ ქვეყნების მონეტარული პოლიტიკა, რომელთა ვალუტა არის ევრო;
 - ზღვის ბიოლოგიური რესურსების კონსერვაცია თევზჭერის საერთო პოლიტიკის ფარგლებში;
 - საერთო კომერციული პოლიტიკა;
- საერთაშორისო ხელშეკრულების დადება, როცა დადება განსაზღვრულია ევროკავშირის სამართლებრივი აქტით ან აუცილებელია კავშირის შიდა კომპეტენციების აღსასრულებლად ან დადებამ შეიძლება ზეგავლენა მოახდინოს საერთო წესებზე.⁸

ევროკავშირის ასევე აქვს გაზიარებული კომპეტენციები (share competence) წევრ ქვეყნებთან:

- შიდა ბაზარი;
- სოციალური პოლიტიკა იმ საკითხებთან მიმართებით, რაც განსაზღვრულია ხელშეკრულებაში;
- ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული ერთიანობა;
- სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა (გარდა ზღვის ბიოლოგიური რესურსების კონსერვაციისა);
- გარემოს დაცვა;
- მომხმარებელთა დაცვა;
- ტრანსპორტი;
- ტრანს-ევროპული ქსელი;
- ენერგეტიკა;

⁷ იქვე, მუხლი 1.

⁸ იქვე, მუხლი 3.

- თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე;

- საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის საკითხებზე საერთო უსაფრთხოება;

- კვლევა და ტექნოლოგიური განვითარება;

- თანამშრომლობა განვითარებისა და ჰუმანიტარული დახმარების სფეროში.⁹

ევროკავშირს აქვს მხარდამჭერი და მაკოორდინირებელი კომპეტენციები შემდეგ სფეროებში:

- ჯანმრთელობის დაცვა და გაუმჯობესება;

- ინდუსტრია;

- კულტურა;

- ტურიზმი;

- განათლება, პროფესიული სწავლება, ახალგაზრდობა და სპორტი;

- სამოქალაქო დაცვა;

- ადმინისტრაციული თანამშრომლობა.

ზემოთ ჩამოყალიბებული კომპეტენციათა სახეები დაკავშირებულია ევროკავშირის სამართალშემოქმედების და ევროკავშირისა და წევრ ქვეყნებს შორის გადანაცვების მიღების გამიჯვნის პოლიტიკასთან. იმ სფეროებში, სადაც ევროკავშირი ფლობს ექსკლუზიურ კომპეტენციებს, სამართლებრივ აქტებს იღებს მხოლოდ ევროკავშირი.¹⁰ ევროკავშირის მიღებული აქტები სავალდებულოა შესასრულებლად ყველა წევრი ქვეყნისთვის. გაზიარებული კომპეტენციის სფეროებში, სამართლებრივ აქტებს ერთდროულად იღებენ ევროკავშირი და წევრი ქვეყნები. მიღებული აქტები სავალდებულოა წევრი ქვეყნებისთვის.¹¹ მხარდამჭერი კომპეტენციის სფეროში ევროკავშირი ვერ/არ იღებს მხოლოდ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც წევრ ქვეყნებს აიძულებს კანონთა ურთიერთდაახლოებას (ჰარმონიზაციას).¹²

⁹ იქვე, მუხლი 4.

¹⁰ იქვე, მუხლი 2.1.

¹¹ იქვე, მუხლი 2.2.

¹² იქვე, მუხლი 2.5.

რამდენადაც ასოცირების შეთანხმებით რეგულირებული საკითხები გასცდა ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციის სფეროებს და შეთანხმებამ მოიცვა ისეთი საკითხები, რომლებიც ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კომპეტენციებში შედის (გაზიარებული და მხარდამჭერი კომპეტენციები), ასოცირების შეთანხმების დასადებად აუცილებელი გახდა არა მარტო ევროკავშირის, არამედ ევროკავშირის თითოეული წევრი ქვეყნის თანხმობა და მონაწილეობა ასოცირების შეთანხმების დადებაში.

2. ასოცირების შეთანხმების სტრუქტურა

ასოცირების შეთანხმება შედგება 8 კარისგან, 34 დანართისა და 4 ოქმისგან. ასოცირების შეთანხმების 8 კარი ძირითადად იყოფა სამ მიმართულებად: პოლიტიკური ნაწილი, საეაჭრო ურთიერთობების ნაწილი (DCFTA) და დარგობრივი ნაწილი. ყველა კარის ფარგლებში გაცხადებულია მისალწვე მიზნები და ამოცანები. AA -ს დანართები კი მიემართება თითოეულ კარს და მათში განერილია ამა თუ იმ კარის მიზნისა და ამოცანების მისაღწევად გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებები, კერძოდ, ჩამოთვლილია ევროკავშირის სამართლებრივი აქტები - დირექტივები, რეგლამენტები, გადაწყვეტილებები და რეკომენდაციები, რომლებთან დაახლოებისათვის განსაზღვრულია კონკრეტული ვადები. ასოცირების შეთანხმების ოქმებში განმარტებულია ტერმინები და დეტალიზებულია ზოგიერთი კარის შესასრულებლად აუცილებელი პირობები.

2.1. პოლიტიკური ნაწილი

ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური ნაწილი შედგება 3 კარისგან, სულ 21 მუხლისგან: კარი I - ზოგადი პრინციპები; კარი II - პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა; თანამშრომლობა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში; კარი III - თავისუფლება, უსაფრთხოება და მართლმსაჯულება. AA-ს პოლიტიკური ნაწილის სფეროებია: ადამიანის უფლებები, კარგი მმართველობა, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, ტერორიზმთან ბრძოლა, სტაბილურობა, უსაფრთხოება, კონ-

ფლიქტის მშვიდობიანი მოწესრიგება, კრიზისის მართვა, პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, მიგრაცია და თავშესაფარი, რეადმისია, უკანონო ნარკოტიკული საშუალებები, ფულის გათეთრება.

საინტერესო და ხაზგასასმელი შტრიხია ის, რომ პოლიტიკურ ნაწილს არ აქვს დანართები (ერთადერთი გამონაკლისია პერსონალურ მონაცემთა დაცვა), რაც ნიშნავს იმას, რომ პოლიტიკურ ნაწილში ევროკავშირი არ ითხოვს საქართველოსგან ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას. აღსანიშნავია, რომ AA-ს პოლიტიკური ნაწილის სფეროები არ მიეკუთვნება ევროკავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციებს და ამ სფეროებში კანონმდებლობას იღებს არა ევროკავშირი, არამედ მისი წევრი ქვეყნები. ევროკავშირისთვის დამახასიათებელი ამ ნუანსის გათვალისწინებით, ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური ნაწილი საქართველოსგან ითხოვს მხოლოდ იმ ვალდებულებების შესრულებას, რომლებიც წარმოშობილია საქართველოს სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებში წევრობით (გაერო, ევროსაბჭო, ეუთო და სხვა). ასოცირების შეთანხმების ეს ნიშანი მეტად საყურადღებოა შეთანხმების შემეცნებისა და მისი პრიორიტეტების გააზრების თვალსაზრისით. ნათელი ხდება, რომ ევროპული ინტეგრაცია, რაც ნიშნავს უშუალოდ ევროკავშირთან დაახლოებას, პოლიტიკურ ნაწილში არ ითხოვს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას.

ევროპული ინტეგრაცია ან/და ევროკავშირში განწევრიანება დაუშვებელია *acquis communautaire*-ს შესრულების გარეშე, რაც წარმოადგენს იმ საკანონმდებლო აქტებისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების ნაკრებს, რაც ერთობლიობაში ქმნის ევროკავშირის სამართალს. ამ სამართლთან დაახლოების (*legal approximation*) და ამ სამართლით დადგენილი სტანდარტების ეროვნულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ასახვის გარეშე, არც ერთ ევროპულ სახელმწიფოს არ ეძლევა შესაძლებლობა ევროკავშირში განწევრიანების. ზუსტად ეს ნიშანი განასხვავებს ევროკავშირს მკვეთრად სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან.

ამდენად, ასოცირების შეთანხმების პირველი, მეორე და მესამე კარების (პოლიტიკური ნაწილის) შესრულების შეფასების ინდიკატორი ხდება გაეროს, ეუთოს, ევროსაბჭოს და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოს მხრიდან ამ საერ-

თაშორისო ორგანიზაციების წევრობით წარმოშობილი ვალდებულებების შესრულებისა და განვითარების პროგრესის შეფასება. ამით მუდამდება ევროკავშირის ბუნება და მისი მიდგომა ევროპასთან პოლიტიკური ასოცირების პროცესისადმი. ასოცირების შეთანხმების გარეშეც, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებათა დაცვის, უსაფრთხოების, მშვიდობის შენარუნების, თავდაცვის და სხვა სფეროებში, საქართველომ უნდა აღასრულოს საერთაშორისო თანამეგობრობის წინაშე აღიარებული ვალდებულებები. ისმის ლოგიკური კითხვა: რა არის ევროპული ინტეგრაციის პრიორიტეტები და რას ნიშნავს რეალურად საქართველოსთვის ევროპული ინტეგრაცია? ზემოთ აღინიშნა, რომ ევროკავშირში ინტეგრაცია და განევრიანება მის სამართალთან დაახლოებით არის შესაძლებელი. ე.ი. საქართველომ ევროკავშირის პოლიტიკური კრიტერიუმები კიდევ რომ შეასრულოს, ეს მაინც არ აახლოებს მას უშუალოდ ევროკავშირის სამართალთან. მაშასადამე, გასარკვევია რომელ სფეროებში უნდა განახორციელოს საქართველომ სამართლებრივი დაახლოების საქმიანობა, რომ ევროპულ ინტეგრაციას ჰქონდეს რეალური შედეგები. საქართველო დიდი ხანია იღწვის ევროკავშირის შიდა ბაზარზე (internal market) ეკონომიკური და სავაჭრო ინტეგრაციისათვის. შიდა ბაზრისა და ვაჭრობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა კი არის ის სფერო, სადაც საქართველომ უნდა განახორციელოს ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების მასშტაბური და მოცულობითი პროცესი.

ზემოაღნიშნული გვაფიქრებინებს, რომ ევროპული ინტეგრაცია შედეგიანი და რეალურია მაშინ, როცა მიმდინარეობს იმ სფეროებთან დაახლოება, რომელშიც ევროკავშირი ფლობს ექსკლუზიურ კომპეტენციებს და იღებს კანონმდებლობას, კერძოდ, შიდა ბაზრის ფუნქციონირების ხელშეწყობ მარეგულირებელ კანონმდებლობას. ეს მოსაზრება არ აკნინებს ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური ნაწილის მნიშვნელობას, თუმცა ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური ნაწილის სიმწირე (21 მუხლი 432 მუხლიდან), პოლიტიკური ნაწილისთვის დანართების არ-

არსებობა და პოლიტიკური ნაწილის შინაარსი, ნათელჰყოფს ევროპული ინტეგრაციის სამართლებრივ ბუნებას.¹³

2.2. სავაჭრო ურთიერთობების ნაწილი

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სავაჭრო ურთიერთობებს არეგულირებს ასოცირების შეთანხმების IV კარი - „ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები“. ამ ნაწილს ეწოდება კიდეც DCFTA. DCFTA მოიცავს 22-276 მუხლებს; მას მიემართება ასოცირების შეთანხმების დანართების უმრავლესობა და ამავედროულად ორი ოქმი (I და II ოქმები); DCFTA წარმოადგენს ასოცირების შეთანხმების ყველაზე დიდ და მასშტაბურ ნაწილს. იგი შედგება შემდეგი თავებისაგან:

- საქონლით ვაჭრობა
- ვაჭრობაში დაცვითი ზომები
- ტექნიკური ბარიერები ვაჭრობაში, სტანდარტიზაცია, მეტროლოგია, აკრედიტაცია და შესაბამისობის შეფასება
- სანიტარული და ფიტოსანიტარული ზომები
- საბაჟოსა და ვაჭრობის ხელშეწყობა
- დაფუძნება, მომსახურებით ვაჭრობა და ელექტრონული კომერცია
- მიმდინარე გადახდები და კაპიტალის მოძრაობა
- საჯარო შესყიდვები
- ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები
- კონკურენცია
- ვაჭრობასთან დაკავშირებული დებულებები ენერგეტიკის სფეროში
- ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება
- და სხვ.

DCFTA-ის თითოეული თავის შესასრულებლად, ათეულობით დანართებში წარმოდგენილია ასეულობით ევროკავშირის სა-

¹³ ქარდავა ე., DCFTA-ის მნიშვნელობა ევროპასთან ასოცირების პროცესში, „კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის მაცნე“, N12, 2017.

კანონმდებლო აქტი - ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის წყაროები¹⁴, რომელთა შესრულების გარეშე საქართველო ვერ განხორციელებს ევროკავშირის შიდა ბაზარზე ინტეგრირებას. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დიდი ხანია არსებობს პოლიტიკური, კულტურული, ეკონომიკური თანამშრომლობა, თუმცა ევროკავშირის შიდა ბაზრის გახსნა საქართველოსთვის მხოლოდ მაშინ მოხდება, როცა შესრულდება DCFTA-ის მოთხოვნები: AA-ს 419-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ „თუ მხარეები თანხმდებიან, რომ წინამდებარე შეთანხმების IV კარში (ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები) ჩამოთვლილი აუცილებელი ზომები შესრულდა და მიმდინარეობს მათი აღსრულება, ასოცირების საბჭო¹⁵ მიიღებს გადაწყვეტილებას ბაზრის შემდგომ გახსნასთან დაკავშირებით, როგორც ეს გათვალისწინებულია წინამდებარე შეთანხმების IV კარში (ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები).“

¹⁴ ევროკავშირის სამართლის სტრუქტურა შემდეგნაირია: პირველადი კანონმდებლობის წყაროებია ხელშეკრულებები, რომლებიც ამჟამად წარმოდგენილია 2007 წლის ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით (ლისაბონის შეთანხმება) და 1992 წლის ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებით (მაასტრიხტის შეთანხმება). მეორეული კანონმდებლობის წყაროები შეესაბამება პირველადი კანონმდებლობის წყაროებს. მეორეული კანონმდებლობის წყაროებია დირექტივები, რეგლამენტები, გადაწყვეტილებები, რომლებიც შესასრულებლად სავალდებულოა ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის. მათგან რეგლამენტს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა და არ საჭიროებს წევრი ქვეყნების კანონმდებლობაში გადატანას, იგი ავტომატურად ხდება ეროვნული სამართლის ნაწილი. დირექტივას იშვიათ შემთხვევებში აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა, ძირითადად საჭიროებს ინკორპორირებას წევრი ქვეყნების კანონმდებლობაში. ამისთვის ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ეძლევათ გარკვეული ვადა. ინკორპორირების ფორმა თავისუფალია – იქნება ეს ეროვნული კანონი, კანონქვემდებარე აქტი თუ სხვა. გადაწყვეტილება მიემართება როგორც ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს, ასევე, კონკრეტულ პირებს. რეკომენდაციებიც მეორეული კანონმდებლობის წყაროა, თუმცა შესასრულებლად სავალდებულო არ არის.

¹⁵ ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრულია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ოფიციალური პოლიტიკური დიალოგის ფორმატი ასოცირების საბჭოს სახით, რომლის გადაწყვეტილებები სავალდებულო შესასრულებლად. იხ., ასოცირების შეთანხმების მუხლები 404, 405, 406.

DCFTA-ის მიზანია ისეთი შედეგების მიღწევა, როგორიცაა ინვესტიციების ზრდა, გაცვლითი ურთიერთობების ინტენსიფიკაცია, წარმოების გაფართოება, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება, საქონლისა და მომსახურების გადაადგილების თავისუფლება, მეტი და მეტი საქონლის იმპორტირება ევროკავშირის შიდა ბაზარზე, ჯანსაღი კონკურენცია, კაპიტალის ზრდა, რაც შედეგობრივად აისახება სახელმწიფოს ეკონომიკურ და ფინანსურ სიძლიერეზე. ამ პირობებში კი სახელმწიფოს აქვს უნარი მეტი ეფექტურობით უპასუხოს ასოცირების შეთანხმების ისეთ ვალდებულებებს, როგორიცაა ღირსეული, ნაყოფიერი და სრული დასაქმება, სოციალური პროგრესი, ადამიანის უფლებების დაცვა, სახელმწიფო ინსტიტუტების გაძლიერება, კარგი მმართველობა, უსაფრთხოება და ა.შ.. თავად ევროკავშირის, როგორც ერთიანი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი სუბიექტის, ჩამოყალიბებისა და განვითარების ისტორია წარმოადგენს გზას ვაჭრობის, ერთიანი ეკონომიკური პოლიტიკისა და საერთო ბაზრის პროექტიდან - მშვიდობის, კეთილდღეობისა და სოციალური პროგრესის შედეგებამდე. ამრიგად, საქართველოსთვის DCFTA-ის განხორციელება არა მხოლოდ სავაჭრო მიზნების მიღწევის, არამედ - ასოცირების შეთანხმების პოლიტიკური და დარგობრივი ნაწილების წარმატებით შესრულების გარანტიც არის. აუცილებელია ევროკავშირის ისტორიული გაკვეთილის გათვალისწინება და DCFTA-ის დებულებების ინტერპრეტირება ევროკავშირის განვითარების კონტექსტის გათვალისწინებით. ეს იქნებოდა, ერთი მხრივ, ასოცირების შეთანხმების შემეცნების სწორი გზა, მეორე მხრივ, მისი შესრულების კარგი ტაქტიკის განმსაზღვრელი.

DCFTA შესაძლებლობას აძლევს საქართველოს გახდეს რეგიონალური მნიშვნელობის ცენტრალური სახელმწიფო და ჰქონდეს უპირატესობა იმ ქვეყნებთან მიმართებით, რომლებსაც არ აქვთ ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები. DCFTA ითხოვს საქართველოს ტერიტორიაზე გაცვლითი ურთიერთობების ნორმებისა და ბაზრის მარეგულირებელი სტანდარტების ევროპეიზაციას, მათ შორის, სოციალური და გარემოსდაცვითი მიზნების ინტეგრირებას სავაჭრო პოლიტიკაში; DCFTA ითხოვს უვნებელი, უსაფრთხო და დაცული ბაზრის ჩამოყალიბებას. საპირწონედ: ა) საქართველოში სრულად წარმო-

შობილი საქონელი ნულოვანი ან შეღავათიანი საბაჟო ტარიფით შევა ევროკავშირის შიდა ბაზარზე; ბ) სხვა ქვეყნების ტერიტორიებზე წარმოშობილი საქონელი საქართველოში ჩამოტანითა და საბოლოო-საკმარისი დამუშავებით, გადაიქცევა საქართველოში წარმოშობილ საქონლად,¹⁶ რომელიც, თავის მხრივ, ნულოვანი ან შეღავათიანი საბაჟო ტარიფით შევა ევროკავშირის შიდა ბაზარზე. საქართველოს შეუძლია მეზობელი ან პარტნიორი ქვეყნები, რომლებსაც ევროკავშირთან არ აქვს FTA ან DCFTA, ერთგვარად „აიძულოს“ დაინტერესდნენ ასოცირების შეთანხმების შესაძლებლობებითა და საკუთარი წარმოებების სრული ან ნაწილობრივი გადატანით საქართველოში.

DCFTA-ის შესრულების შედეგად საქართველოს ეძლევა შესაძლებლობა ევროკავშირის შიდა ბაზარზე გაიტანოს 9000-მდე პროდუქტი:

-საბაჟო გადასახადის გარეშე ევროკავშირში გაიტანოს 220 ტონა ნიორი (ახალი და გაციებული).

-ადვალორული კომპონენტის გადასახადის გარეშე, ევროკავშირის ბაზარზე გაიტანოს ბოსტნეული და ხილი (სულ 28 დასახელების): პომიდორი, კიტრი, მანდარინი, გარგარი, სუფრის ჯიშების ყურძენი, ლიმონი, ყურძნის წვენი, ტკბილი ფორთოხალი, ყაბაყი, ვაშლი, მსხალი, მჟავე ალუბალი, ბალი, ატამი, ქლიავი და სხვა.

-საბაჟო გადასახადის გარეშე ევროკავშირში გაიტანოს საქონლის, ღორის და ცხვრის ხორცი 4400 ტონა, ფრინველის ხორცი 550 ტონა, რძის ნაწარმი 1650 ტონა, კვერცხები და ალბუმინები 330 ტონა, სოკოები 220 ტონა, მარცვლოვანები 200 000 ტონა, ანაცერი, ქათო და სხვა ნარჩენები - 2200 ტონა, ტკბილი სიმინდი 1500 ტონა, შაქარი დამუშავები 6000 ტონა, სიგარეტები 500 ტონა და სხვა.

¹⁶ თუ საქართველოში იმპორტირებულია პროდუქტი, რომელშიც შედის ისეთი მასალები, რაც მთლიანად არ არის წარმოშობილი საქართველოში, თუმცა აქ განიცადეს საკმარისი დამუშავება-გადამუშავება, ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნების დაკმაყოფილებისას გადაიქცევა საქართველოში წარმოშობილად. მაგ.: ღორის ან ტახის ჯაგარი, რომელიც იმპორტირებულია საქართველოში სხვა ქვეყნიდან და აქ გაიარა შემდეგი პროცედურები – გასუფთავება, დეჰიდრატაცია, დახარისხება და გასწორება – ჩაითვლება, რომ „წარმოშობილია საქართველოში“ და საბაჟო გადასახადის გარეშე შევა ევროკავშირის ბაზარზე.

-ევროკავშირში გაიტანოს საქონელი, რომელიც სრულიად, ასევე, საკმარისი დამუშავებით დამზადებულია საქართველოში (წარმოშობილია საქართველოში).¹⁷

DCFTA ასოცირების პოლიტიკური ნაწილისგან განსხვავებით მოითხოვს თითოეულ სფეროში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას. ვაჭრობის ნაწილში ევროპული ინტეგრაცია უშუალოდ არის დაკავშირებული სამართლებრივი დაახლოების პროცესთან. სავაჭრო ურთიერთობების სფერო არის კიდევ იმ კომპეტენციის ნაწილი, რომელშიც ევროკავშირი იღებს მეორეულ კანონმდებლობას. ასოცირების შეთანხმების IV კარის დროული და სათანადო შესრულება განაპირობებს ევროპასთან ასოცირების პოლიტიკის რეალურ წარმატებას და არა მხოლოდ სავაჭრო-ეკონომიკური, არამედ პოლიტიკური და სოციალური მიზნების მიღწევასაც.

2.3. დარგობრივი ნაწილი

- ასოცირების შეთანხმების დარგობრივი ნაწილი შედგება V და VI კარებისგან. V კარი (277-291 მუხლები) არეგულირებს ეკონომიკურ თანამშრომლობას, კერძოდ საჯარო ფინანსებს, დაბეგვრას/საგადასახადო პოლიტიკას და სტატისტიკას. ამ კარს მიემართება სულ 2 დანართი. VI კარი (მუხლები 292-382) აწესრიგებს თანამშრომლობის სხვა სფეროებს, კერძოდ:

- ტრანსპორტი
- ენერგეტიკა
- გარემოს დაცვა
- კლიმატთან დაკავშირებული ქმედებები
- სამრეწველო და საწარმოების პოლიტიკა და სამთო-მოპოვებითი საქმიანობა
- კორპორაციული სამართალი, ბუღალტრული აღრიცხვა და აუდიტი და კორპორაციული მმართველობა
- ფინანსური მომსახურება
- თანამშრომლობა საინფორმაციო საზოგადოების სფეროში

¹⁷ ასოცირების შეთანხმების IV კარი, II-A დანართი, II-B დანართი, II-C დანართი, ოქმი I.

- ტურიზმი
- სოფლის მეურნეობა და სოფლის განვითარება
- მეთევზეობა
- თანამშრომლობა კვლევის, ტექნოლოგიების განვითარების სფეროში
- მომხმარებელთა პოლიტიკა
- დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები
- საზოგადოებრივი ჯანდაცვა
- განათლება, ტრენინგი და ახალგაზრდობა
- კულტურის სფეროში თანამშრომლობა
- თანამშრომლობა აუდიოვიზუალურ და მედიის სფეროში
- თანამშრომლობა სპორტისა და ფიქიკური აქტივობის სფეროში
- თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოების სფეროში
- რეგიონული განვითარება
- სამოქალაქო დაცვა
- მონაწილეობა ევროკავშირის სააგენტოებსა და პროგრამებში

VI კარს მიემართება 13 დანართი და III ოქმი.

VI კარის მიზნებისა და ამოცანების შესრულებისას, უაღრესად მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ამ კარით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულების ეფექტურობის შეფასება, გაზომვა და ანალიზი DCFTA-თან კავშირში, კერძოდ, მდგრადი განვითარების პოლიტიკის მიზნებთან შესაბამისობის კუთხით. DCFTA -ის თანახმად, მდგრადი განვითარების პოლიტიკა მიიღწევა მაშინ, თუ თანაბარმნიშვნელოვან ასპექტებად განიხილება სავაჭრო, შრომითი და გარემოსდაცვითი სფეროები და მათი განვითარება ურთიერთდაუზიანებლად ხდება. ამდენად, VI და IV კარების ერთმანეთთან კორელაციაში განხილვა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. VI კარის ვალდებულებები, სადაც მოთხოვნილია გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკების ევროპეიზაცია, რაც საკმაოდ დელიკატური და ძვირადღირებულია როგორც სახელმწიფოსთვის, ასევე ბიზნესისთვის, - უნდა შესრულდეს იმგვარად, რომ წარმოადგენდნენ IV კარის ვალდებულებების შესრუ-

ლების შედეგს. VI კარის შესრულებისას არ უნდა დაირღვეს თანაბარმნიშვნელოვნების ბალანსი სავაჭრო, გარემოსდაცვით და სოციალური მიზნებს შორის.¹⁸

2.4. ასოცირების შეთანხმების სხვა კარები, დანართები და ოქმები

ასოცირების შეთანხმების VII კარი ეხება ფინანსურ დახმარებას, თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და კონტროლის შესახებ დებულებებს, რაც დარეგულირებულია 383-402 მუხლებით. მას მიემართება ერთი დანართი და IV ოქმი. VIII კარი, კერძოდ, 403-432 მუხლები, შეეხება ინსტიტუციურ, ზოგად და დასკვნით დებულებებს.

34 დანართი და ოთხი ოქმი შეთანხმების განუყოფელი ნაწილებია. დანართებში წარმოდგენილია ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის წყაროები. საქართველო ვალდებულია დაუახლოვდეს დანართებში მითითებულ ევროკავშირის კანონმდებლობას. ოთხივე ოქმში მოცემულია განმარტებები და რიგი საკითხების დეტალიზაცია, კერძოდ:

- I ოქმი - „საქონლის წარმოშობის“ ცნების განსაზღვრის და ადმინისტრაციული თანამშრომლობის მეთოდების შესახებ, რომელიც საბაჟო ქვეკომიტეტის გადაწყვეტილებით ჩანაცვლდა „პან-ევრო-ხმელთაშუა ზღვის პრეფერენციული წარმოშობის ნესების შესახებ რეგიონული კონვენციით“;¹⁹

- II ოქმი - საბაჟო საკითხებში ადმინისტრაციული ურთიერთდახმარების შესახებ;

¹⁸ ქარდავა ე., საქართველოს შრომის სამართლის რეფორმა ევროპული ინტეგრაციისა და ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნათა ჭრილში, თბილისი, 2018, 30-32.

¹⁹ საქართველოსა და ევროკავშირის საბაჟო ქვეკომიტეტის გადაწყვეტილება №1/2018, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შეთანხმების „საქონლის წარმოშობის ცნების განსაზღვრის და ადმინისტრაციული თანამშრომლობის მეთოდების შესახებ“ I ოქმის ჩანაცვლების თაობაზე, 2018 წლის 20 მარტი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4116909>>

- III ოქმი - ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ჩარჩო ხელშეკრულების თაობაზე ევროკავშირის პროგრამებში საქართველოს მონაწილეობის ძირითადი პრინციპების თაობაზე;
- IV ოქმი - განმარტებები.

3. ასოცირების შეთანხმების განსაკუთრებული და საგამონაკლისო ნიშნები

ასოცირების შეთანხმების კომპლექსური და სისტემური გააზრებისათვის აუცილებელია იმ ნიშან-თვისებებისა და მახასიათებლების გამოვლენა, რაც შეთანხმებას როგორც პოლიტიკურად, ასევე, სამართლებრივად აქცევს ახალი ტიპის, განსაკუთრებულ და უნიკალურ საერთაშორისო ხელშეკრულებად.

3.1. ძალაში შესვლისა და ამოქმედების ასპექტები

2014 წლის 25 ივლისს საქართველოს მხრიდან ასოცირების შეთანხმების სარატიფიკაციო სიგელი გადაეცა ევროკავშირის საბჭოს²⁰ გენერალურ სამდივნოს, რის საფუძველზეც გენერალურ-მა სამდივნომ ქართულ მხარეს გადასცა შესაბამისი ნოტიფიკაცია, სადაც შეთანხმების 431-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, შეთანხმების დროებითი გამოყენების ძალაში შესვლის თარიღად განისაზღვრა 2014 წლის 1 სექტემბერი. ნოტიფიკაციის ტექსტშივე განისაზღვრა შეთანხმების ის კარები, თავები, დანართები, რომელთა გამოყენება დაიწყო შეთანხმების ძალაში სრულად შესვლამდე.²¹ ამ ასპექტს განსაკუთრებული დატვირთვა აქვს ასო-

²⁰ ევროკავშირის საბჭო (Council of the European Union), არის ევროკავშირის ერთ-ერთი პოლიტიკური ორგანო, რომელიც აღჭურვილია საკანონმდებლო ძალაუფლებით და ევროპარლამენტთან ერთად იღებს ევროკავშირის სამართლებრივ აქტებს.

²¹ კარი I; კარი II: მუხლები 3 და 4 და 7-9; კარი III: მუხლები 13 და 16; კარი IV: (გარდა 151-ე [რამდენადაც შეეხება ინტელექტუალური საკუთრების უფლების სისხლის სამართლებრივ აღსრულებას], 223-ე და 224-ე მუხლებისა [რამდენადაც უკავშირდება ადმინისტრაციულ საქმის წარმოებას, გადახედვას და აპელაციას წევრი სახელმწიფოების დონეზე]); კარი V: მუხლები 285 და 291; კარი VI: თავი 1 (293(a), 293(e); 294(2)(a); 294(2)(b) პუნქტების გარდა); თავი 2 (298(k) პუნქტის გარდა); თავი 3

ცირების შეთანხმების ეტაპობრივი და დროული შესრულებისა და შესრულების მონიტორინგისათვის. ნოტიფიკაციის ტექსტში ჩამოთვლილი ვალდებულებების შესრულების ვადა აითვლება 2014 წლის 1 სექტემბერს; ასოცირების შეთანხმების დანარჩენი ვალდებულებების შესრულების ვადა აითვლება 2016 წლის 1 ივლისს (სრულად ძალაში შესვლის თარიღი).

რადგანაც ასოცირების შეთანხმების უმეტესი ნაწილი, განსაკუთრებით კი DCFTA ამოქმედდა 2014 წელს და არა 2016 წელს, შემუშავდა და დამტკიცდა ასოცირების შეთანხმების შესრულების შემდეგი დამხმარე დოკუმენტები: 2014-2016 წლების ასოცირების პირველი დღის წესრიგი;²²

- 2014 წლის,²³ 2015 წლის²⁴ და 2016 წლის²⁵ ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების ეროვნული სამოქმედო გეგმები;

(302(1) პუნქტის გარდა); თავი 7; თავი 10 (333(i) პუნქტის გარდა); თავი 11 (338(b) პუნქტისა და 339-ე მუხლის გარდა); თავი 13; თავი 20; თავი 23. ასევე, მუხლები 312, 319, 327, 354 და 357. კარი VII; - შეთანხმების II-XXXI დანართები და XXXIV დანართი, ასევე, შეთანხმების I-IV ოქმები.

²² Association Agenda between European Union and Georgia,
<http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf>

²³ „ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2014 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 სექტემბრის განკარგულება N1516.

²⁴ „ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 26 იანვრის განკარგულება N59.

²⁵ „ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და

- 2014-2017 წლების DCFTA-ის შესრულების სამოქმედო გეგმა.²⁶

3.2. მოქმედების ვადა

AA ღიად ტოვებს ხელშეკრულების ვადას. 427-ე მუხლის თანახმად „წინამდებარე შეთანხმება იდება განუსაზღვრელი ვადით.“ თუმცა ეს ჩანაწერი არ შეიძლება გაგებულ იქნას იმგვარად, რომ ვადა უსასრულოა და ვალდებულებების შესასრულებლად დრო განუსაზღვრელია. ასოცირების შეთანხმების დანართებში მითითებულია კონკრეტული ვადები კონკრეტული ვალდებულებებისთვის.

3.3. ევროპული პერსპექტივა (განვერიანების პერსპექტივა)

ასოცირების შეთანხმებაში არ არის განვერიანების პერსპექტივასთან დაკავშირებული ნორმა. TEU-ს 49-ე მუხლის²⁷ თანახმად, ნებისმიერ ევროპულ ქვეყანას უფლება აქვს განაცხადი გააკეთოს ევროკავშირის წევრობის შესახებ. ასოცირების შეთანხმებით კი საქართველო აღიარებულია არა ევროპულ ქვეყანად, არამედ აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყანად-ს 49-ე მუხლის თანახმად, ნებისმიერ ევროპულ ქვეყანას უფლება აქვს განაცხადი გააკეთოს ევროკავშირის წევრობის შესახებ. ასოცირების შეთანხმებით კი საქართველო აღიარებულია არა ევროპულ ქვეყანად, არამედ აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყანად.²⁸

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 7 მარტის განკარგულება N382.

²⁶ საქართველოს სამოქმედო გეგმა ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) განხორციელებისათვის 2014-2017 წწ., <<https://bit.ly/2KrVCJE>>

²⁷ Consolidated Version of the Treaty on European Union, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>>

²⁸ ასოცირების შეთანხმება, პრემბულა.

3.4. ტერიტორიული გამოყენება

ასოცირების შეთანხმების 429-ე მუხლი ეხება შეთანხმების ტერიტორიულ გამოყენებას. აქ აქცენტირებულია საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების დე-იურე და დე-ფაქტო კონტროლის მდგომარეობა. ერთი მხრივ, აღიარებულია საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა, მეორე მხრივ, შეზღუდულია შეთანხმების ან მისი IV კარის გამოყენების დაწყება აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის/სამხრეთ ოსეთის რეგიონებთან მიმართებით, რამეთუ საქართველოს მთავრობა ამ ტერიტორიებზე ვერ ახორციელებს ეფექტურ კონტროლს.

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ასოცირების შეთანხმების ან IV კარის შესრულების დაწყება პირობადებულია, კერძოდ:

„...დაიწყება, როდესაც საქართველოს მიერ, მის მთელ ტერიტორიაზე, უზრუნველყოფილ იქნება წინამდებარე შეთანხმების ან IV კარის (ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები) სრული იმპლემენტაცია და შესრულება“.

„ასოცირების საბჭო მიიღებს გადაწყვეტილებას იმასთან დაკავშირებით, თუ როდის იქნება უზრუნველყოფილი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე წინამდებარე შეთანხმების ან IV კარის (ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები) სრული იმპლემენტაცია და შესრულება“.

ზემოაღნიშნული დებულებების თანახმად, ასოცირების შეთანხმების გამოყენება აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში განხორციელდება მაშინ, როცა საქართველოს მთავრობას ექნება ამ ტერიტორიებზე ეფექტური კონტროლის და, ამავდროულად, შეთანხმების სრული იმპლემენტაციის შესაძლებლობა. ეს ფაქტი კი უნდა დაადასტუროს ასოცირების საბჭომ და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.

3.5. სამართლებრივი დაახლოება (legal approximation)

ასოცირების შეთანხმების VIII კარის („ინსტიტუციური, ზოგადი და დასკვნითი დებულებები“) მე-2 თავში განმარტებულია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოების ორი უმნიშვნელოვანესი პრინციპი –

ეტაპობრივი დაახლოება (gradual approximation) და დინამიური დაახლოება (dynamic approximation).

ეტაპობრივ დაახლოებას შემდეგნაირად განმარტავს ასოცირების შეთანხმების 417-ე მუხლი: „საქართველო განახორციელებს თავისი კანონმდებლობის ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის სამართალთან, როგორც ეს გათვალისწინებულია შეთანხმების დანართებში შეთანხმებით განსაზღვრული ვალდებულებების საფუძველზე და დანართების დებულებათა შესაბამისად“. ეტაპობრივი დაახლოების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველომ მხოლოდ ის ვალდებულებები უნდა შეასრულოს, რაც განსაზღვრულია დანართებით და იმ ვადებში, რაც დადგენილია დანართებით.

დინამიურ დაახლოებას შემდეგნაირად განსაზღვრავს ასოცირების შეთანხმების 418-ე მუხლი: „საქართველოს მიერ ევროკავშირის სამართალთან ეტაპობრივი დაახლოების მიზნების შესაბამისად, ასოცირების საბჭო პერიოდულად გადახედავს და განახლებს შეთანხმების დანართებს, მათ შორის ევროკავშირის სამართლისა და მხარეთა მიერ მართებულად მიჩნეულ საერთაშორისო დოკუმენტებში განმტკიცებული შესაბამისი სტანდარტების განვითარების ასახვის მიზნით, თითოეული მხარის მიერ შესაბამისი შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურების დასრულების შემდგომ, საჭიროების შემთხვევაში.“ დინამიური დაახლოების არსი მდგომარეობას იმაში, რომ თუ დანართებით განსაზღვრული ევროკავშირის კანონები ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ევროკავშირმა მიიღო ახალი აქტები, საქართველომ სამართლებრივი დაახლოება უნდა განახორციელოს ევროკავშირში მოქმედ სამართლებრივ ნორმებთან. ამ მიზნით, კი დასაშვებია ასოცირების შეთანხმების დანართების გადახედვა და შეცვლა.

სამართლებრივი დაახლოება ექვემდებარება მონიტორინგს, როგორც საქართველოს, ასევე, ევროკავშირის მხრიდან. ასოცირების შეთანხმების 419-ე მუხლის თანახმად, „მონიტორინგი ნიშნავს წინამდებარე შეთანხმებით გათვალისწინებული იმპლემენტაციისა და აღსრულების ზომების პროგრესის მუდმივ შეფასებას“. ნორმის შინაარსის თანახმად, მონიტორინგი მიემართება სამართლებრივი დაახლოების შედეგს - საქართველოს ნორმატიულ სივრცეში ინტეგრირებული ევროპული ნორმების მოქმედებას

და აღსრულებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში დაახლოების მონიტორინგს აზრი ეკარგება, რამეთუ უსარგებლო და არაეფექტურია იმის შეფასება, რაც მხოლოდ ასახულია ეროვნულ კანონმდებლობაში და ჯერ არ დაუწყია ფუნქციონირება, არ შეუქმნია პრაქტიკა. ამ საკითხზე ყურადღების გამახვილება უმნიშვნელოვანესია, რამეთუ ასოცირების შეთანხმების 419-ე მუხლი, 417-ე და 418-ე მუხლებთან ერთად, ქმნის სამართლებრივი დაახლოების (legal approximation) ცნების შინაარსის შემეცნებისა და პოლიტიკის სისტემური გააზრების შესაძლებლობას, ამავდროულად, ემსახურება პროცესის გამჭვირვალობას: სამართლებრივი დაახლოებისთვის საკმარისი არ არის ევროპული სტანდარტების გაწერა ეროვნულ აქტებში და მათი ოფიციალური გამოქვეყნება, არამედ აუცილებელია აქტების ამოქმედება, რომლის ვადა უნდა ემთხვეოდეს ასოცირების შეთანხმების დანართებით განსაზღვრულ ვადებს. მაგ.: თუ ასოცირების შეთანხმების XXX დანართში წერია, რომ 92/85 დირექტივა დეკრეტული შვებულების შესახებ²⁹ უნდა შესრულდეს 3 წელში, ეს ნიშნავს, რომ ვალდებულების შესრულების ათვლის თარიღია 2014 წლის 1 სექტემბერი; 2017 წლამდე საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა განერილიყო ამ დირექტივის დებულებები; 2017 წელს ეროვნულ კანონმდებლობაში განერილი ევროპული სტანდარტები უნდა ამოქმედებულიყო.

სამართლებრივი დაახლოება ანუ ევროპული სტანდარტების ასახვა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში, გულისხმობს ისეთი პროცესების განხორციელებას, რასაც ეროვნულ პრაქტიკასა და ბაზარზე ზემოქმედების და ხელყოფის ეფექტი აქვს. თუმცა სამართლებრივი დაახლოება გამორიცხავს იმ დონის ზემოქმედებას, რომლითაც მიზანი და სასიკეთო შედეგები ვერ იქნება მიღწეული.

²⁹ 1992 წლის 19 ოქტომბრის საბჭოს 92/85/EEC დირექტივა, რომელიც ეხება ორსულ, ახალნამშობიარე და მეძუძურ მუშაკათათვის შრომის უსაფრთხო პირობებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით ზომების შემოღებას (მე-10 ინდივიდუალური დირექტივა 89/391/EEC დირექტივის მე-16(1) მუხლის კონტექსტში).

3.6. სამართლებრივი დაახლოების განსაკუთრებული სფერო

ასოცირების შეთანხმების IV კარის (DCFTA) მე-4 თავის 55-ე მუხლი³⁰ სანიტარიული, ფიტოსანიტარიული და ცხოველთა კეთილდღეობის სფეროში (სურსათის უვნებლობა) ეტაპობრივი დაახლოებისათვის საქართველოს მიერ განსახორციელებელი საკანონმდებლო ღონისძიებების პრინციპებსა და პროცედურებზე მიუთითებს. მუხლის თანახმად, შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ექვს თვეში საქართველოს მხარემ ევროკავშირის მხარეს შესათანხმებლად და დასამტკიცებლად უნდა წარუდგინოს საკანონმდებლო ღონისძიებათა სია (SPS საკანონმდებლო სია). აღნიშნულის საფუძველზე, სურსათის უვნებლობის სფერო, რომელიც ერთ-ერთი ყველაზე ძვირადღირებული და დელიკატური სფეროა, დაექვემდებარა განსაკუთრებული პროცედურით რეგულირების რეჟიმს. ასოცირების შეთანხმებაშივე არ გაიწერა ევროკავშირის ის კანონები, რომლებთანაც საქართველომ უნდა

³⁰ „მუხლი 55. ეტაპობრივი დაახლოება

1. საქართველომ უნდა განაგრძოს მისი სანიტარული და ფიტოსანიტარული, ცხოველთა კეთილდღეობისა და სხვა საკანონმდებლო ღონისძიებების, როგორც მოცემულია ამ შეთანხმების IV დანართში, ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოება, წინამდებარე შეთანხმების XI დანართში მოცემული პრინციპებისა და პროცედურების მიხედვით.

2. მხარეები ითანამშრომლებენ ეტაპობრივი დაახლოებისა და შესაძლებლობების ზრდის მიმართულებით.

3. SPS ქვეკომიტეტი რეგულარულად დააკვირდება ამ შეთანხმების XI დანართით განსაზღვრულ დაახლოების პროცესის განხორციელებას, დაახლოების თაობაზე საჭირო რეკომენდაციების გაცემის მიზნით.

4. წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს 6 თვისა, საქართველო წარადგენს ევროკავშირის იმ სანიტარულ, ფიტოსანიტარულ, ცხოველთა კეთილდღეობისა და სხვა საკანონმდებლო ღონისძიებების სიას, როგორც ეს განსაზღვრულია ამ შეთანხმების IV დანართით, რომელსაც ის დაუახლოებს თავის კანონმდებლობას. სია დაყოფილი იქნება პრიორიტეტულ სფეროებად, სადაც გარკვეული საქონლით ან საქონელთა ჯგუფით ვაჭრობის ხელშეწყობა განხორციელდება საკანონმდებლო დაახლოების გზით. დაახლოების სია წარმოადგენს წინამდებარე თავის განხორციელების სახელმძღვანელო დოკუმენტს.“

განახორციელოს სამართლებრივი დაახლოება. ქვეყანას მიეცა შესაძლებლობა მეტად მოქნილი და მობილური ყოფილიყო სურსათის უვნებლობის სფეროს მოწესრიგების პოლიტიკაში, განცალკევებით ჩამოეყალიბებინა საკანონმდებლო სია და შეეთანხმებინა ევროკავშირის მხარესთან. SPS საკანონმდებლო სია დამტკიცდა 2017 წლის მარტის თვეში,³¹ ასოცირების შეთანხმების დადებიდან 3 წელში. სიამ მოიცვა ასზე მეტი ევროკავშირის დირექტივა, რეგლამენტი და გადაწყვეტილება და მათი შესრულების კონკრეტული ვადები. სია დაამტკიცა სანიტარიული და ფიტოსანიტარიული ასოცირების ქვეკომიტეტმა. SPS საკანონმდებლო სია გახდა ასოცირების შეთანხმების განუყოფელი ნაწილი ისე რომ, საჭირო არ გახდა მისი უშუალო ინტეგრირება/გაწერა ასოცირების შეთანხმებაში.

3.7. დანართების შეცვლა რატიფიცირების პროცედურის გარეშე

ასოცირების შეთანხმების:

- 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „SPS ქვეკომიტეტს უნდა ჰქონდეს შემდეგი ფუნქციები: (c) ამ შეთანხმების IV-XII დანართების გადახედვა... (d) საბოლოოდ განახორციელოს ცვლილებები ამ შეთანხმების IV - XII დანართებში...“.

- 418-ე მუხლის თანახმად „საქართველოს მიერ ევროკავშირის სამართალთან ეტაპობრივი დაახლოების მიზნების შესაბამისად, ასოცირების საბჭო პერიოდულად გადახედავს და განაახლებს წინამდებარე შეთანხმების დანართებს“.

- პირველი ოქმის თანახმად „მხარეები თანხმდებიან რომ მოთხოვნის საფუძველზე მოხდეს “საქონლის წარმოშობის” ცნების განსაზღვრის და ადმინისტრაციული თანამშრომლობის მეთოდების შესახებ I ოქმში გათვალისწინებული წარმოშობის წესების

³¹ ერთი მხრივ საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების XI- დანართში ცვლილებების შეტანის შესახებ სანიტარიული და ფიტოსანიტარიული ქვეკომიტეტის 2017 წლის 7 მარტის N1/2017 გადაწყვეტილება,

<<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3650833>>

გადახედვა. ასეთი მოლაპარაკებების დროს ხელშემკვრელი მხარეები მხედველობაში მიიღებენ ტექნოლოგიების განვითარებას, წარმოების პროცესებს, ფასების ცვლილებას და ყველა სხვა ფაქტორს რომელმაც შეიძლება დაასაბუთოს წესებში ცვლილებების შეტანა.“

ზემოთ ჩამოყალიბებული ნორმებიდან ირკვევა, რომ ასოცირების შეთანხმება ითვალისწინებს მისი დანართებისა და დებულებების გადახედვის შესაძლებლობას, რომლის ძალაუფლება აქვს ასოცირების საბჭოს, ასოცირების ქვეკომიტეტს.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-20 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად „ნორმატიული აქტის ცვლილების მომზადება, მიღება (გამოცემა) და ძალაში შესვლა ხდება იმ ნორმატიული აქტის მომზადების, მიღებისა (გამოცემისა) და ამოქმედებისთვის დადგენილი წესით, რომელშიც შეიტანება ეს ცვლილება.“ ეს ნორმა არის კანონშემოქმედებითი პროცესის წესრიგის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ფუნდამენტი. ცვლილებები აქტში შედის იმ ფორმით, რა ფორმითაც იქნა მიღებული. ამდენად, საერთაშორისო ხელშეკრულებებშიც ცვლილებები შედის იმ ფორმით, რა ფორმითაც განხორციელდა მათ სავალდებულოდ აღიარებაზე თანხმობის გამოხატვა. ასოცირების შეთანხმების სავალდებულოდ აღიარებაზე თანხმობის გამოხატვის ფორმად განისაზღვრა რატიფიცირება. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად მასში ცვლილებებიც უნდა განხორციელდეს რატიფიცირების გზით. თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, ასოცირების შეთანხმებამ განსხვავებული რეჟიმი და საგამონაკლისო წესი დაადგინა. ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია პასუხი გაეცეს კითხვას - რატომ გახდა საჭირო ასოცირების შეთანხმების დანართებისა და რიგი დებულებების გადახედვისათვის დადგენილიყო განსხვავებული პროცედურა, ვიდრე ეს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონითაა განსაზღვრული? ასოცირების შეთანხმების 431-ე მუხლის თანახმად „მხარეები განახორციელებენ წინამდებარე შეთანხმების რატიფიკაციას ან დამტკიცებას თავიანთი პროცედურების შესაბამისად. რატიფიკაციის ან დამტკიცების სიგელების დეპონირება მოხდება ევროკავშირის საბჭოს გენერალურ სამდივნოში. ეს შეთანხმება

ძალაში შეევა ბოლო რატიფიკაციის ან დამტკიცების სიგელის დეპონირების თარიღიდან მეორე თვის პირველ დღეს.“ სტატიის დასაწყისშივე ხაზი გაესვა იმ ფაქტორს, რომ ასოცირების შეთანხმების მხარეები არიან ევროკავშირთან ერთად ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და ევრატიომი. ამდენად, შეთანხმების ძალაში შესასვლელად საჭირო იყო, საქართველოს მსგავსად, ევროპარლამენტს და ევროკავშირის 28-ვე ქვეყანას გაეწეო სარატიფიკაციო პროცედურები. ამ პროცედურების გავლას კი დასჭირდა 2 წელი, სანამ ბოლო რატიფიკაციის სიგელის დეპონირება განხორციელდა ევროკავშირის საბჭოს გენერალურ სამდივნოში. პროცედურა დაიწყო 2014 წელს და დასრულდა 2016 წელს. ნათელია, რომ ასოცირების შეთანხმების მხარეთა სიმრავლის, შეთანხმების ძალაში შესვლის რთული და ხანგრძლივადიანი პროცედურების გათვალისწინებით, მასში ცვლილების შეტანისათვის იგივე პროცედურის გავლა იქნებოდა, ერთი მხრივ, გადაწყვეტილებების მიღების, მეორე მხრივ, შეთანხმების შესრულების გაჭიანურების არაპროპორციული ინსტრუმენტი. ამდენად, ასოცირების შეთანხმებამ დაამკვიდრა სამართლებრივად მოქნილი და მობილური წესი, რომელიც იძლევა გადაწყვეტილებების სწრაფი მიღებისა და დროული შესრულების შესაძლებლობას.

ასოცირების შეთანხმების საგამონაკლისო წესის გამოყენების მიზნით, განისაზღვრა შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურები, კერძოდ, 2018 წლის 10 მაისს მიღებულ იქნა საქართველოს მთავრობის დადგენილება 211 „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ“ შეთანხმების შესრულებასთან დაკავშირებული შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურების განსაზღვრის თაობაზე“. ³² აქ აღნიშნულია: „ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული ასოცირების საბჭოს, ასოცირების კომიტეტების ან ქვეკომიტეტების მიერ გადაწყვეტილებ(ებ)ისა და რეკომენდაცი(ებ)ის მიღებასთან დაკავშირებული შიდასახელმწიფოებრივი პროცედურები, მათ შორის, საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ფარგლებში, ასოცირების შეთანხმების დანართების გადახედვის, ცვლილების, შესწორების ან/და

³² <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4189722>>

განახლების თაობაზე გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით, ხორციელდება საქართველოს მთავრობის შესაბამისი გადაწყვეტილებით. ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ასოცირების საბჭოს, ასოცირების კომიტეტების ან ქვეკომიტეტების გადაწყვეტილებ(ებ)ისა და რეკომენდაცი(ებ)ის მიღებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობა გადაწყვეტილებას იღებს განკარგულების სახით.“

ასოცირების შეთანხმების საგამონაკლისო ნორმის გამოყენებამ შექმნა კიდეც პრაქტიკა, კერძოდ, ასოცირების შეთანხმების პირველი ოქმი ჩანაცვლდა „პან-ევრო-ხმელთაშუა ზღვის პრეფერენციული წარმოშობის ნესების შესახებ რეგიონული კონვენციით“ ისე, რომ საჭირო არ გახდა რატიფიცირების პროცედურების გავლა. ოქმის შეცვლის გადაწყვეტილება მიიღო ასოცირების საბაჟო ქვეკომიტეტმა.³³

3.8. ასოცირების შეთანხმების ვალდებულებათა ეროვნულ კანონმდებლობაში ინკორპორირება

ასოცირების შეთანხმების სტრუქტურა შედგება ძირითადი ტექსტისგან, დანართებისა და ოქმებისგან. დანართებში გაწერილია ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის დასახელებები და არა მათი შინაარსი/ნორმები. დანართებით განსაზღვრულ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოება აუცილებელია ასოცირების შეთანხმების ძირითადი ტექსტით დადგენილი მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის უზრუნველსაყოფად. დანართებში, ასევე, გაწერილია ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის შესრულების (იმპლემენტაციონ) ვადები. ამ ვადების დადგომამდე საქართველოს არ აქვს მათთან დაახლოების

³³ საქართველოსა და ევროკავშირის საბაჟო ქვეკომიტეტის გადაწყვეტილება №1/2018 „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შეთანხმების „საქონლის წარმოშობის ცნების განსაზღვრის და ადმინისტრაციული თანამშრომლობის მეთოდების შესახებ“ I ოქმის ჩანაცვლების თაობაზე“, 2018 წლის 20 მარტი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4116909>>

ვალდებულება, თუმცა აქვს მათი ეროვნულ კანონმდებლობაში განერის/გადატანის (transposition) ვალდებულება.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ასოცირების შეთანხმების ნორმები და ევროკავშირის კანონმდებლობა (დირექტივები, რეგლამენტები, გადაწყვეტილებები, რეკომენდაციები) თვითაღსრულებად ნორმებად ვერ იქნება მიჩნეული. შეთანხმებით განსაზღვრული იმპლემენტაციის ვადის დადგომის შემთხვევაშიც კი, თუ ვალდებულებები ისევ არ არის შესრულებული (თუ ეროვნულ კანონმდებლობაში არ აისახა ევროპული სტანდარტები), ევროკავშირის სამართლებრივი აქტები ვერ იქნება გამოყენებადი უშუალოდ სასამართლოების ან სხვა ორგანოების მიერ. სამართლებრივი დაახლოების პრინციპის გათვალისწინებით ევროპული ნორმები აუცილებლად უნდა აისახოს საქართველოს კანონმდებლობაში, ამოქმედდეს პრაქტიკაში. მხოლოდ ამის შემდეგ იქნება შესაძლებელი მათზე მიმართვიანობა და მათი გამოყენება. ამდენად, ასოცირების შეთანხმების სრულად ძალაში შესვლა არ ნიშნავს ასოცირების შეთანხმების დებულებების, განსაკუთრებით კი დანართების გამოყენების შესაძლებლობას საქართველოს მოქალაქეების ან სახელისუფლებო ორგანოების მიერ. ევროკავშირის კანონმდებლობა საჭიროებს ეროვნულ კანონმდებლობაში ინკორპორირებას.

3.9. ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნის მნიშვნელობა

დანართებში, ასევე SPS საკანონმდებლო სიაში გაწერილია ასობით ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტი, რომლებიც ჯერ არ არის გადათარგმნილი ქართულ ენაზე. არც მათი შინაარსია შესწავლილი და გაანალიზებული. ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის წყაროების ასოცირების შეთანხმებაში ასახვა და მათი შესრულების ვალდებულების განსაზღვრა განხორციელდა შინაარსობრივი ასპექტების მიმოხილვის გარეშე. ეს სამართლებრივი დაახლოებისთვის დამახასიათებელი ნიშანია. ევროკავშირთან ინტეგრაცია გულისხმობს ეროვნული კანონმდებლობის ცალმხრივ დაახლოებას ევროკავშირის იმ კანონმდებლობასთან, რასაც ეწოდება - *acquis communautaire*. ამდენად, ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტების შინაარსი საქართველოს სახელისუ-

ფლებო ორგანოებისთვის მნიშვნელოვანი ხდება მაშინ, როცა იწყება *acquis communautaire*-ის ასობით აქტიდან ერთ კონკრეტულ აქტთან ან ნორმასთან დაახლოება. როგორც კი დაიწყება დაახლოების საქმიანობა, შესაძლებელი ხდება ამ აქტის შინაარსის გაცნობა და კონკრეტული ვალდებულებების სპექტრის გამოვლენაც.

ეროვნულ კანონმდებლობაში ევროპული სტანდარტების გადატანისას, არ არის გამორიცხული საქართველომ ყოველგვარი ადაპტირების ანდა ცვლილების გარეშე ასახოს ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის დებულებები ეროვნულ კანონმდებლობაში. ეს იშვიათად ხდება, უმეტესწილად ტექნიკური რეგლამენტების მიღების დროს (განსაკუთრებით სურსათის უვნელობისა და პროდუქტის უსაფრთხოების სფეროში). ძირითადად, ევროკავშირის აქტების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვისას, ეროვნული სპეციფიკა განაპირობებს ნორმათა ფორმულირების, შინაარსის, ადმინისტრირებისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმების ჩამოყალიბების ხერხებს, ფორმას, სტილს. ორივე შემთხვევაში აუცილებელია ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტის თარგმნა ქართულ ენაზე.

ასოცირების შეთანხმება უთითებს თარგმნის აუცილებლობასა და საჭიროებაზე, კერძოდ: „ევროკავშირის აქტები გამოყენებულ უნდა იქნას შესაბამისობის ცხრილების მოსამზადებლად. ამ მიზნით გამოყენებულ უნდა იქნას დაახლოების დროისთვის ძალაში არსებული ვერსია. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ზუსტ თარგმანს ეროვნულ ენაზე, რამდენადაც ლინგვისტურმა უზუსტობამ შეიძლება გამოიწვიოს არასწორი ინტერპრეტაცია, განსაკუთრებით მაშინ, როცა იგი ეხებაკანონმდებლობის დაფარვის სფეროს“. ასოცირების შეთანხმების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 7 თებერვალს მიიღო განკარგულება 186 „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“. განკარგულების თანახმად: „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს დაევალოს: ასოცირების შეთანხმების განხორციელებასა და შემდგომ ან-

გარიშგებასთან დაკავშირებული ევროკავშირის შესაბამისი კანონმდებლობის ქართულ ენაზე, ასევე, საქართველოს კანონმდებლობის/კანონპროექტების ინგლისურ ენაზე თარგმნა“.

3.10. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს განმარტებების მნიშვნელობა

ევროკავშირის სამართლის გამოყენება და გავრცელება რეგულირდება TFEU-ს 355-ე მუხლის საფუძველზე. ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებიც შესაბამისად ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიებზე, რაც TFEU-ით არის განსაზღვრული. საქართველოზე ევროკავშირის სამართალი, ასევე, EUCJ-ის გადაწყვეტილებები არ ვრცელდება. თუმცა, ასოცირების შეთანხმებით, გამონაკლის შემთხვევებში, დასაშვები გახდა EUCJ-ის გადაწყვეტილებების შეღწევა საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში.

ასოცირების შეთანხმებით, კერძოდ, DCFTA -ით დარეგულირებულია მხარეთა შორის დავების მოგვარების პროცედურები. რა თქმა უნდა, დავა წყდება მხარეთა შორის კონსულტაციით და მოლაპარაკების გზით. თუმცა ამ მეთოდით დავის მოუგვარებლობის შემთხვევაში, იქმნება საარბიტრაჟო პანელი. დავების პროცედურებში განსაკუთრებით ხაზგასასმელია შემდეგი: თუ მხარეებს შორის წარმოიშვა დავა, რომელიც დაკავშირებულია ასოცირების შეთანხმების დებულებების ინტერპრეტაციასა და გამოყენებასთან, რომლის გადაწყვეტისთვის საჭიროა ევროკავშირის სამართლის დებულებებზე მითითება და მათზე დაყრდნობა, ამ შემთხვევაში აუცილებელია საარბიტრაჟო პანელმა მიმართოს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს. დავის განმხილველი საარბიტრაჟო პანელის გადაწყვეტილების მიღებისთვის დადგენილი ვადა ჩერდება ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მხრიდან გადაწყვეტილების მიღებამდე. ამ უკანასკნელის გადაწყვეტილება სავალდებულო ხასიათს ატარებს საარბიტრაჟო პანელისთვის.³⁴

³⁴ ასოცირების შეთანხმება, მუხლი 267.

3.11. ასოცირების შეთანხმება - პოლიტიკურად წონიანი და უპირატესი საერთაშორისო ხელშეკრულება

საერთაშორისო სამართლის წესრიგის გათვალისწინებით, ყველა საერთაშორისო ხელშეკრულებას თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს. ამდენად, საქართველოს მიერ დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებიდან არც ერთს ერთმანეთის მიმართ არ აქვს უპირატესი ძალა. თუმცა, ასოცირების შეთანხმების ბუნებისა და ნიშან-თვისებების გათვალისწინებით, იგი უნდა მივიჩნიოთ პოლიტიკურად პრივილეგირებულ და უპირატეს ხელშეკრულებად, რასაც სამართლებრივი დატვირთვაც უნდა მიეცეს. უაღრესად მნიშვნელოვანია AA იქცეს შეფასების კრიტერიუმად და შედარების ობიექტად საქართველოს მიერ სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებისას. იგი ერთგვარად დომინანტური სამართლებრივი პოზიციის მატარებელი უნდა გახდეს. მას არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებები. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ევროპული ინტეგრაციის მამოძრავებელი ძალაა სამართლებრივი დაახლოება; სამართლებრივი დაახლოება კი ძირითადად მოითხოვება ევროკავშირის შიდა ბაზრის ფუნქციონირების უზრუნველყოფ მარეგულირებელ კანონმდებლობასთან. ამრიგად, AA-ს მიზნების მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ სავაჭრო ურთიერთობებისა და ბაზრის მომწესრიგებელი ევროპული სტანდარტების საქართველოში დამკვიდრებით. თუ ასოცირების შეთანხმების სტანდარტები არ იქნება გათვალისწინებული სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებისას და საქართველო საკუთარი შიდა ბაზრის განვითარებას ეცდება განსხვავებული მიდგომებით, ვიდრე ეს ევროკავშირის სტანდარტებია, – ასოცირების შეთანხმების, განსაკუთრებით კი მისი სავაჭრო ურთიერთობების კარის (DCFTA) შესრულებას საფრთხე შეექმნება. ასოცირების შეთანხმების დებულებებისგან განსხვავებული მიდგომებით სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების (განსაკუთრებით სავაჭრო ხელშეკრულებების) ერთი პრეცედენტიც საკმარისი იქნება, რომ ასოცირების შეთანხმება მკვდარ აქტად იქცეს. მაგ.: თუ საქართველოსა და ჩინეთს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება წინააღმდეგობაში მოვა ასოცირების შეთანხმებასთან და საქართველოს ტერიტორი-

აზე შექმნის წარმოების, ინვესტირების, უსაფრთხოების, უვნებლობის, შრომითი უფლებებისა და გარემოს დაცვის საკითხების განსხვავებული სტანდარტებით (დემპინგური სტანდარტებით) მოწესრიგების პრაქტიკას, ვიდრე ეს ასოცირების შეთანხმებით არის განსაზღვრული, - ამ უკანასკნელის არსებობა კარგავს ყოველგვარ მნიშვნელობას.

თავიდანვე აღინიშნა, რომ ასოცირების შეთანხმება მონოპოლიური ხასიათისაა და მოწესრიგების გარეშე არ ტოვებს საზოგადოებრივი ურთიერთობების არც ერთ სფეროს. საქართველომ კი გამოხატა ნება, თითოეული სფერო დაარეგულიროს ევროკავშირის კანონმდებლობისა და ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. თუ საქართველო დადებს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, რომელთა რეგულირების სფეროები ექცევა ასოცირების შეთანხმების რეგულირების სფეროში, საქართველო ვალდებულია მიაღწიოს უპირატესობა ასოცირების შეთანხმებას და უკვე აღებული ვალდებულებების ჩრილში განიხილოს და შეზოგოს სხვა დასაბუთებული ხელშეკრულებების შინაარსის თავისუფლება.

4. პოლიტიკური დიალოგის ფორმატები და ინსტიტუციური საკითხები

ასოცირების შეთანხმების შესრულებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა და ევროკავშირის მთავრობა. ასოცირების შეთანხმების მასშტაბურობისა და მნიშვნელობის გათვალისწინებით, შეთანხმებითვე განისაზღვრა მხარეთა შორის პოლიტიკური დიალოგის სხვადასხვა ფორმატები, კერძოდ, უნდა შეიქმნას და ჩამოყალიბდეს ინსტიტუტები, რომლებსაც ექნებათ გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება, მათ შორის, ასოცირების შეთანხმების დანართების გადახედვისა და ცვლილებების შეტანის პრეროგატივა.

ასოცირების საბჭო (Association Council) ყველაზე მაღალი დონის პოლიტიკური დიალოგის ორგანოა, რომელშიც წარმოდგენილი არიან მინისტრები საქართველოსა და ევროკავშირის მხრიდან (ნებისმიერი კონფიგურაციით). იგი იკრიბება რეგულარულად, ნელინადში ერთხელ. ასოცირების საბჭო უფლებამოსილია

შეთანხმების ფარგლებში მიიღოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც სავალდებულოა მხარეებისთვის, ასევე, განაახლოს ან შეასწოროს შეთანხმების დანართები, IV კარის (ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები) ნებისმიერი კონკრეტული დებულებისათვის ზიანის მიუყენებლად.³⁵

ასოცირების კომიტეტის (Association Committee) მოვალეობაა ასოცირების საბჭოს დახმარება მისი მოვალეობებისა და ფუნქციების შესრულებაში. იგი შედგება ორივე მხარის მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეებისგან. ასოცირების საბჭოს შეუძლია ასოცირების კომიტეტს გადასცეს ნებისმიერი მისი უფლებამოსილება, მათ შორის, უფლებამოსილება, მიიღოს სავალდებულო გადაწყვეტილებები. ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრულია სპეციალური კონფიგურაციის ასოცირების კომიტეტის ჩამოყალიბება, კერძოდ, ვაჭრობა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული ასოცირების კომიტეტის. სხვა სპეციალური კომიტეტების შექმნის საკითხი უნდა გადაწყვიტოს ასოცირების საბჭომ.³⁶

ასოცირების ქვე-კომიტეტები (Association Sub-Committees) შექმნილი და ჩამოყალიბებულია ასოცირების შეთანხმების IV კარის (DCFTA) მოთხოვნათა ფარგლებში. ეს ქვე-კომიტეტებია:

- სანიტარული და ფიტოსანიტარული ქვე-კომიტეტი (SPS ქვე-კომიტეტი);³⁷
- ვაჭრობისა და მდგრადი განვითარების ქვე-კომიტეტი;³⁸
- საბაჟო ქვე-კომიტეტი;³⁹
- გეოგრაფიული აღნიშვნების ქვე-კომიტეტი..⁴⁰

ქვე-კომიტეტები ანგარიშვალდებულნი არიან ვაჭრობისა და ვაჭრობასთან დაკავშირებული ასოცირების კომიტეტის წინაშე. ქვე-კომიტეტები უფლებამოსილნი არიან მიიღონ გადაწყვეტილებები შეთანხმებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ასოცირების კომიტეტს ასევე შეუძლია ჩამოაყალიბოს სხვა ქვე-

³⁵ იქვე, 403-406 მუხლები.

³⁶ იქვე, 407-409 მუხლები.

³⁷ იქვე, 65-ე მუხლი.

³⁸ იქვე, 240-243 მუხლები.

³⁹ იქვე, 74-ე მუხლი.

⁴⁰ იქვე, მუხლი 179.

კომიტეტები შეთანხმების V კარსა (ეკონომიკური თანამშრომლობა) და VI კარში (თანამშრომლობის სხვა სფეროები) გათვალისწინებულ რეგულარულ დიალოგებში მიღწეული პროგრესის შეჯამების მიზნით.⁴¹

საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი (Parliamentary Association Committee) წარმოადგენს ფორუმს ევროპარლამენტისა და საქართველოს პარლამენტის წევრთა შეხვედრისა და აზრთა გაცვლისთვის. საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტის ფუნქციები ძირითადად ასოცირების საბჭოსთვის რეკომენდაციების მიცემით შემოიფარგლება.⁴² პარლამენტის როლის სიმწირე განპირობებულია ერთი მხრივ, იმ ფაქტით, რომ შეთანხმების შესრულებაზე, ძირითადად პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლება/მთავრობა, მეორე მხრივ, იმ ფაქტით, რომ ევროპულ პარლამენტს ისტორიულად ახასიათებს შეკვეცილი ძალაუფლება - ევროკავშირის საკითხებსა და პოლიტიკაზე ინდივიდუალურად/დამოუკიდებლად მიიღოს სავალდებულო ხასიათის სამართლებრივი აქტები.

სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა იქმნება ევროკავშირისა და საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მიერ. ასოცირების შეთანხმება უნიკალურია ამ თვალსაზრისითაც, რამეთუ აწესრიგებს არა მხოლოდ სამთავრობო და საპარლამენტო თანამშრომლობის რეჟიმებს, არამედ სამოქალაქო საზოგადოების როლს ასოცირების შეთანხმების შესრულების სფეროში. სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა უნდა იყოს ინფორმირებული ასოცირების საბჭოს გადამწყვეტილებების შესახებ. მას უფლება აქვს მისცეს რეკომენდაციები ასოცირების საბჭოს. ასოცირების კომიტეტი და საპარლამენტო ასოცირების კომიტეტი უზრუნველყოფენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან რეგულარული კონტაქტების დამყარებას, რათა შეიტყონ მათი მოსაზრებები ასოცირების შეთანხმების მიზნების მიღწევასთან დაკავშირებით.⁴³

⁴¹ იქვე, მუხლი 409.

⁴² იქვე, 410-411 მუხლები.

⁴³ იქვე, 413-ე მუხლი.

III. დასკვნა

სტატიის ფორმატისა და მოცულობის გათვალისწინებით, მაქსიმალურად გამოიკვეთა და აღინიშნა ყველა ის სამართლებრივი ნიშან-თვისება, რაც ასოცირების შეთანხმებას აქცევს განსაკუთრებული და უნიკალური ბუნების საერთაშორისო ხელშეკრულებად. უაღრესად მნიშვნელოვანია ასოცირების შეთანხმების შემეცნება და მისი დებულებების ინტერპრეტირება ევროკავშირის ისტორიული პროცესების, პოლიტიკის, სამართლის ჩამოყალიბებისა და განვითარების დინამიკის ფარგლებში. ასოცირების შეთანხმების შეფასებისა და შემეცნების ასეთი მეთოდი, მისი ეფექტური გამოყენებისა და კარგი შესრულების გარანტი ხდება. ამრიგად, ასოცირების შეთანხმების ნიშან-თვისებების შესწავლას აქვს როგორც იურიდიული, ასევე, პრაქტიკული დატვირთვა.

დასკვნითი რეკომენდაციის სახით უნდა ითქვას, რომ ასოცირების შეთანხმებას საქართველოს პოლიტიკურ და იურიდიულ სივრცეში უნდა მიენიჭოს განსაკუთრებული სტატუსი. ჩვეულების ძალით, იგი სამართლებრივად დომინანტური პოზიციის მატარებლად უნდა იქცეს საქართველოს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების მიმართ.