
GEPLAC-ის საქმიანობა

კანონმდებლობის დაახლოება და შეთანხმება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ

მანიკ ს. მასბაუმი*

1. შესავალი

საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის დადებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების (შეთანხმება) განხორციელების ფარგლებში GEPLAC-ი ამჟამად კონსულტაციებს უწევს საქართველოს მთავრობას ეროვნული პროგრამის შემუშავებაში, საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან დაახლოების მიზნით.

შეთანხმების 43-ე მუხლში, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ სხვა შეთანხმებების მსგავსად, რომლებიც დადებულია ევროპულ კავშირსა და ახალ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს შორის, აღნიშნულია, რომ „საქართველოსა და გაერთიანებას შორის ეკონომიკურ ურთიერთობათა განმტკიცების მნიშვნელოვანი პირობა არის საქართველოს არსებული და მომავალი კანონმდებლობის დაახლოება გაერთიანების კანონმდებლობასთან“. უფრო მეტიც, მხარეები შეთანხმდნენ, რომ „საქართველო ეცდება კანონმდებლობის ევროპული გაერთიანების კანონმდებლობასთან თანდათანობით შესაბამისობაში მოყვანას“, ევროპულმა კავშირმა კი, თავის მხრივ, აიღოს საქმიანობის მხარდაჭერის ვალდებულება ტექნიკური დახმარების განეცხვებით. შესაბამისად, 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ „კანონმდებლობის დაახლოება განსაკუთრებით შემდეგ სფეროებზე უნდა გავრცელდეს:

- კანონები და ნორმები, რომლებიც არეგულირებს კორპორაციების მიერ ინვესტიციების განხორციელებას;
- საბაჟო სამართალი;
- საკორპორაციო სამართალი;
- საბანკო სამართალი;
- კორპორაციების ანგარიშები და გადასახადები;
- ინტელექტუალური საკუთრება;
- დასაქმებულთა დაცვა სამუშაო ადგილზე;
- ფინანსური მომსახურება;
- კონკურენციის მარეგულირებელი ნორმები;
- სახელმწიფო შესყიდვები;
- ადამიანთა ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის, ცხოველთა და მცენარეთა დაცვა;
- გარემოს დაცვა;
- მომხმარებელთა დაცვა;
- არაპირდაპირი გადასახადები;
- ტექნიკური ნორმები და სტანდარტები;
- ატომური ენერჯის გამოყენებასთან დაკავშირებული კანონები და კანონქვემდებარე აქტები;
- ტრანსპორტი“.

* იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, GEPLAC-ის უფროსი მრჩეველი სამართლებრივ საკითხებში.

ერთი მხრივ, ევროპული კანონმდებლობის კომპლექსურობიდან და მრავალფეროვნებიდან, ისევე როგორც წევრ სახელმწიფოებსა და კანდიდატ ქვეყნებში არსებული განსხვავებული გარემოდან და, მეორე მხრივ, შეთანხმების მონაწილე გარდამავალი ეტაპის შედარებით ადრეულ სტადიაზე მყოფ ქვეყნებიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ საჭიროა კონკრეტული კონცეფციის შემუშავება, თუ როგორ უნდა გატარდეს აღნიშნული დებულებები ცხოვრებაში შეთანხმებების კონტექსტში და როგორ მივიღოთ პრაქტიკული სარგებელი შეთანხმებული საკანონმდებლო საქმიანობიდან.

შესაბამისად, მოცემული ნაშრომი წარმოადგენს შეთანხმების განხორციელების კონტექსტში ეკონომიკური კანონმდებლობის დაახლოების შესაძლო კონცეფციის მოკლე მიმოხილვის მცდელობას. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ შეთანხმებები შემუშავებულია ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების დებულებების შესაბამისად, რომლებშიც გამოთქმები „დაახლოება“ და „ჰარმონიზაცია“ ძირითადად სინონიმებად იხმარება.

2. შეთანხმების მიზნები

დაახლოების პროცესის დონის განსაზღვრისათვის, პირველ რიგში, საჭიროა ყურადღება გამახვილდეს შეთანხმების 1-ლი მუხლით განსაზღვრულ მიზნებზე, რომლებსაც შეთანხმების მხარეები ისახავენ მისი განხორციელებისათვის. აღნიშნული მიზნებიდან, ეკონომიკური კანონმდებლობის დაახლოებისათვის ქვემოთ ჩამოთვლილს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება:

- შეთანხმების პარტნიორი ქვეყნის საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესის დასრულება;
- ვაჭრობისა და ინვესტიციების ხელშეწყობა;
- ევროპული კავშირთან და შეთანხმების სხვა პარტნიორ ქვეყნებთან ჰარმონიული ეკონომიკური ურთიერთობების ჩამოყალიბება.

3. გარდამავალი პერიოდის დასრულება და ვაჭრობისა და ინვესტიციების ხელშეწყობა

ზემოთ ხსენებული პირველი ორი მიზნის მიმოხილვის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ შეთანხმების მონაწილე ქვეყნის საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის გარდამავალი პროცესის დასრულებისა და ვაჭრობისა და ინვესტიციების ხელშეწყობისათვის საჭიროა ისეთი თანამედროვე სამართლებრივი წესრიგის ჩამოყალიბება, რომელიც მოერგება არსებულ ეკონომიკურ მოთხოვნილებებს და შეძლებისდაგვარად შეინარჩუნებს დაბალ ხარჯებს ეკონომიკური აგენტებისათვის. მაშასადამე, საჭიროა პროგნოზირებადი, გამჭვირვალე, მაქსიმალურად ადვილად გასაგები და გამოსაყენებელი სამართლებრივი წესების არსებობა. ამგვარი სამართლებრივი წესრიგის ჩამოყალიბებისათვის სასურველი იქნებოდა უფრო განვითარებული ეკონომიკისა და სამართლებრივი სისტემის მქონე იმ ქვეყნების გამოცდილების გაცნობა, რომლებმაც, შეიძლება ითქვას, რომ უკვე გაიარეს გეგმურიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდი. ასევე გამოსადეგია საერთაშორისო, სარეკომენდაციო ხასიათის მქონე სამართლის ისეთი სტანდარტები, როგორიცაა „საუკეთესო გამოცდილება“, იმ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები და მოდელური კანონები, რომლებიც აქტიურად არიან ჩართულნი გარდამავალ პერიოდში მყოფი ქვეყნებისათვის კონსულტაციების განევაში. ამასთან, ყურადღება უნდა გამახვილდეს დახმარების მიმღები ქვეყნის ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე და მის საერთო სამართლებრივ სისტემასთან შესაბამისობაზე. საქართველოში ამ მიმართულებით უკვე ბევრი რამ არის გაკეთებული, მაგრამ ამჟამად, რომ საქართველომ, ისევე როგორც სხვა ბევრმა ქვეყანამ, ჯერ კიდევ შეიძლება ნახოს სარგებელი სამართლის ბევრ, განსაკუთრებით კი ეკონომიკური სამართლის, სფეროში საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით.

ამ თვალსაზრისით, შესაძლოა ყურადსაღები იყოს ევროპული სამართლის სტანდარტებიც. თუმცა, ევროპული კავშირის კანონმდებლობის კომპლექსურობიდან, თავისებურებიდან და მრავალმხრივობიდან გამომდინარე, მათ მხოლოდ ნაწილობრივი დახმარების განევა შეუძლიათ ისეთი პრობლემების გადაჭრაში, რომლებიც წარმოიშობა ქვეყნის გეგმურიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესში.

სწორედ ამიტომ, შეთანხმების პარტნიორი ქვეყნის კანონმდებლობის დაახლოება ევროპულ ეკონომიკურ სტანდარტებთან, გარდამავალი პერიოდის კონტექსტში, წარმოადგენს საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების და თანამედროვე, საბაზრო ეკონომიკისათვის ხელსაყრელი, სამართლებრივი სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებლობის მხოლოდ ნაწილს.

4. ევროპულ კავშირთან და შეთანხმების სხვა პარტნიორ ქვეყნებთან ჰარმონიული ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარება

თუმცა, შეთანხმების მიზნები სცილდება მარტოდენ ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიის ჩამოყალიბებას. იგი მოწოდებულია გააღრმავოს ეკონომიკური თანამშრომლობა შეთანხმების პარტნიორ ქვეყნებსა და მათ მოქალაქეებს შორის საერთო წესებისა და ღირებულებების თანდათანობითი დამკვიდრების გზით. გარდა განვითარებული საბაზრო ეკონომიკისთვის ხელსაყრელი საკანონმდებლო ბაზის შექმნისა და გარდამავალი პერიოდის დასრულებაში დახმარებისა, შეთანხმება მიზნად ისახავს ეკონომიკური ურთიერთობების გამყარებას ევროპულ კავშირთან და იმ ქვეყნებთან, რომლებიც მიზნად ისახავს კანონმდებლობის დაახლოებას (ე.ი. ახალი დამოუკიდებელი ქვეყნები), და რომლებიც შეთანხმებით ევროპული კავშირის პარტნიორ ქვეყნებს წარმოადგენენ. ზემოაღნიშნული გამომდინარეობს შეთანხმების 1-ლი მუხლიდან, რომლის თანახმად ევროპულ კავშირთან ჰარმონიული ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარება შეთანხმების ძირითადი მიზანთაგანია, ხოლო კანონმდებლობის დაახლოება მისი მიღწევის უშუალო საშუალებაა.

43-ე მუხლით გათვალისწინებული მხარეთა ვალდებულება - კანონმდებლობის დაახლოებისა და შესაბამისად, ამ საქმიანობის მხარდაჭერისა - თავისთავად წარმოადგენს არა თვითმიზანს, არამედ ასახავს ეკონომიკური მიზნის მიღწევის საშუალებას. შეთანხმების პარტნიორი ქვეყნებისათვის ევროპული კავშირი სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება, როგორც ხელშემწყობი ვაჭრობისა და ინვესტიციების განვითარებაში. მაგალითად, საქართველოს შემთხვევაში, თურქეთი, რომელიც მისი მნიშვნელოვანი სავაჭრო პარტნიორია, ესწრაფვის ევროპულ კავშირში განეწიანებას. თურქეთს უკვე გააჩნია ევროპულ კავშირთან საბაჟო კავშირი და აახლოებს თავის კანონმდებლობას ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ბევრ სფეროში, რაც განსაზღვრულია განეწიანება-პარტნიორობით.

საერთაშორისო დონეზე მზარდი ვაჭრობის პირობებში, საერთო წესების სისტემაში ინტეგრაციას შეუძლია სარგებელი მოუტანოს ერთმანეთთან ინტენსიური ვაჭრობის მქონე ქვეყნებს და შეამციროს ეკონომიკური აგენტებისა და ქვეყნის ეკონომიკის დანახარჯები. მაგალითისათვის ზემოაღნიშნულმა შესაძლოა გამოიღოს შემდეგი შედეგები:

- სამართლებრივი კონსულტაციების ღირებულების შემცირება;
- სამართლებრივი ნდობის ჩამოყალიბება უცხოურ სამართლებრივ გარემოში ეკონომიკური და სამეწარმეო რისკების მართვისათვის;
- საერთო გამოცდილება, რომელიც ხელს უწყობს უფრო ნაყოფიერ თანამშრომლობასა და ინფორმაციის გაცვლას;
- კონკურენციის გაუმჯობესება, როდესაც ეკონომიკური ხასიათის გადაწყვეტილებები ეფუძნება ფასებს და სხვა ეკონომიკურ მაჩვენებლებს, და არა კანონმდებლობის ხარისხს;
- სავაჭრო პარტნიორებს შორის საერთო პოლიტიკური შეხედულებების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა, რაც მშვიდობისა და სტაბილურობის გარანტია.

ფაქტია, რომ ევროპული კავშირის შესატყვისი სამართლებრივი წესრიგი არ არის ხელსაყრელი იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ეს-ესაა ინყებენ საბაზრო ეკონომიკური ურთიერთობების განვითარებას. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის კანონმდებლობა მოიცავს ბევრ წესს, რომელსაც შეუძლია სარგებლის მოტანა თუნდაც ჯერ კიდევ გარდამავალ პერიოდში მყოფი ქვეყნებისათვის. აქედან გამომდინარე, უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ევროპული კავშირის კანონმდებლობის იმ ძირითადი ნაწილების განსაზღვრას, რომელთაც შეუძლიათ დადებითი ზეგავლენა მოახდინონ სამართლებრივ და ეკონომიკურ სისტემებზე. ამ თვალსაზრისით 1995 წლის ევროპული კომისიის „თეთრი წიგნი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ასოცირებული ქვეყნების ევროპული კავშირის შიდა ბაზარზე ინტეგრაციის მომზადების შესახებ“ - რომელიც მართალია ნაწილობრივ მოქველებულია და არ არის დანერგილი შეთანხმების მონაწილე ქვეყნებისათვის, მაგრამ მაინც წარმოადგენს განვერიანების ინსტრუმენტს ევროპული კავშირის კანდიდატი ქვეყნებისათვის – უნდა მივიჩნიოთ საწყის წერტილად.

შესაბამისად, „თეთრი წიგნის“ განხილვა და მისი ამოქმედება შეთანხმების მონაწილე ქვეყნის კონკრეტული პირობების გათვალისწინებით განსაკუთრებით რეკომენდებულია. ეს შესაძლოა განხორციელდეს შეთანხმების თითოეული ქვეყნის მიერ კანონმდებლობის დაახლოების საკუთარი სტრატეგიისა და სავარაუდოდ კოორდინირებული გრძელვადიანი პროგრამის შემუშავების ჩარჩოებში, რომელიც დაეყრდნობა დეტალურ ეკონომიკურ და სამართლებრივ ანალიზს სამართლის თითოეული მოცემული სფეროსათვის. ევროპული კავშირის სამართლის საკვანძო საკითხების დამკვიდრების პირველ ეტაპს, რომელიც ითვალისწინებს ძირითად სტანდარტებს, შეუძლია გზა გაუხსნას უფრო სპეციალურ წესებს, რომელთა შემოღება შესაძლებელია განვითარებადი ეკონომიკის პირობებში, შემდგომში სრული შესაბამისობის დამყარების მიზნით.

ერთი შეხედვით შეიძლება გასაკვირი იყოს ევროპული კავშირის მხრიდან თავისი სამართლებრივი წესრიგის ასეთი ძლიერი მხარდაჭერა მის სავაჭრო პარტნიორებთან ურთიერთობებში. თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ, რომ გლობალიზაცია და საერთაშორისო ინტეგრაცია დღესდღეობით რეალობას წარმოადგენს. უფრო მეტიც, ამის ძირითადი მიზეზი იმაში მდგომარეობს, რომ ამჟამად ევროპული კავშირის სამართლებრივ სისტემას საუკეთესო პერსპექტივები გააჩნია იმისათვის, რომ გახდეს სამართლებრივი წესრიგის ბაზა ყოფილი საბჭოთა კავშირის მემკვიდრე ქვეყნებში მათი გეოგრაფიული მდებარეობიდან და სავაჭრო პოლიტიკიდან გამომდინარე. დღეისათვის ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემა გამოცდილ მოდელს წარმოადგენს განსხვავებული ისტორიისა და კულტურის მქონე ბევრი ქვეყნისათვის, რომელთაგან ზოგიერთი გარდამავალ პერიოდში იმყოფება. ევროპული კავშირის სტანდარტებთან დაახლოებამ შესაძლოა სარგებელი მოუტანოს პარტნიორ ქვეყნებს უკვე უახლოეს და არა მხოლოდ შორეულ მომავალში.

მიუხედავად ამისა, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ მიზანშეწონილია დაინყოს ეკონომიკური თანამშრომლობის გაღრმავება მეზობელ ქვეყნებთან კოორდინირებული ურთიერთობებით, რადგანაც ხშირად სწორედ მათ აქვთ ყველაზე მჭიდრო ეკონომიკური კავშირები მოცემულ ქვეყანასთან. სწორედ ამიტომ, ევროპულ კავშირთან შეთანხმების მეზობელი პარტნიორი ქვეყნების კოორდინირებულ მცდელობას დიდი მნიშვნელობა აქვს, რომ მაქსიმალურად გაიზარდოს კანონმდებლობის დაახლოებიდან მიღებული სარგებელი და ფუჭად არ დაიკარგოს ძვირფასი დრო და რესურსები გარდამავალი პერიოდის რთულ პირობებში. ამ თვალსაზრისით თვითონ შეთანხმება დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც ხელს უწყობენ სამხრეთ კავკასიის დამოუკიდებელ სახელმწიფოებსა და სხვა მეზობელ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებას რეგიონის ჰარმონიული განვითარების მიზნით.

5. დასკვნა

საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის დადებული შეთანხმება, სხვა შეთანხმებების მსგავსად, პირველ რიგში, ითვალისწინებს მხარეების ვალდებულებას თავიანთი საქმიანობა წარმართონ საქართველოში თანამედროვე სამართლებრივი წესრიგის ჩამოყალიბებისკენ, რაც ხელსაყრელი იქნება საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიისათვის და მაქსიმალურ შესაბამისობაში იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან. ევროპულ კავშირთან და, შესაბამისად, შეთანხმების მონაწილე სხვა ქვეყნებთან ეკონომიკური კავშირების განმტკიცებისათვის, მნიშვნელოვანია, ეროვნული კანონმდებლობის ევროპული კავშირის სამართალთან დაახლოება ეკონომიკის სექტორში, შეძლებისდაგვარად, შესაბამისობაში მოყვანილი ნორმატიული ბაზის ჩამოყალიბებისათვის. აღნიშნული, პირველ ეტაპზე, მოიცავს ძირითად ღონისძიებებს, რომლებიც ევროპული კავშირის ეკონომიკური სისტემის საფუძვლებს წარმოადგენენ. ეკონომიკური პირობების განვითარების პროცესში შესაძლებელია სპეციალური წესების შემოღება, რომლებიც დაექვემდებარებიან დეტალურ ეკონომიკურ და სამართლებრივ ანალიზს არსებულ ეკონომიკურ პირობებთან მისადაგებული სამართლებრივი გარემოს შექმნის მიზნით.