

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი
საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტი

ლიტა სურმავა

საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის
კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხი
სახელმწიფო დახმარების დარგში

სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის
მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი ეკა სირაძე



თბილისის
უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

2012

სარჩევი

სარჩევი	2
I. შესავალი.....	6
1. საკითხის აქტუალობა	6
2. კვლევის მიზნები.....	10
3. გამოყენებული კვლევის მეთოდი.....	10
4. გამოყენებულ წყაროთა ტიპები	12
5. ნაშრომის სტრუქტურის აღწერა	13
II. საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ჩარჩოები არსებული ევროპული პრაქტიკისა და ევროპული კავშირისა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის ფარგლებში.....	14
1. რა არის ჰარმონიზაცია?.....	17
1.1 „ჰარმონიზაციისა“ და „დაახლოების“ არსებული განმარტებები ევროპული კავშირის საგარეო კონტექსტში	18
1.2. ჰარმონიზაციისა და დაახლოების პროცესი ინტეგრაციის სხვადასხვა მოდელის ფარგლებში.....	21
1.2.1 ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემის ფარგლებში	21
1.2.2. ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირი/ევროპის შეთანხმებების და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებების ფარგლებში	29
1.2.2.1 ევროპული შეთანხმებები და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებები.....	30
1.2.2.2. ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებების ფარგლებში სამართლებრივი ჰარმონიზაციის საკანონმდებლო ჩარჩო.....	34
1.3. ჰარმონიზაციის საგარეო კონტექსტი: განხილვა.....	36
2. საქართველო - ევროპული კავშირის ჰარმონიზაციის საკანონმდებლო ჩარჩო.....	38
2.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება.....	39
2.1.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების ჩარჩო	39
2.1.2. ევროპული კავშირი – საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება.....	41
2.1.2.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ფარგლებში დაახლოების საკანონმდებლო ჩარჩო	42
2.1.2.2 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული დაახლოების საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი.....	43
2.2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა.....	44
2.2.1. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მიზნები და ფარგლები: უფრო ნათელი პირობითობა	45

2.2.2. საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული დაახლოებასთან დაკავშირებული დებულებები: სახელმწიფო დახმარება	47
2.3. აღმოსავლეთ პარტნიორობა	51
2.4. ევროპული კავშირი – საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება	54
2.4.1. საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის ახალი გაფართოებული შეთანხმების მიზნები	54
2.4.2. გაძლიერებული პირობითობა	55
2.4.3. გაძლიერებული პირობითობის საფუძველზე დაახლოების როლის გაძლიერება საქართველოში	56
2.4.4. დასკვნითი დებულებები	57
3. დასკვნა	57
III. სახელმწიფო დახმარების რეგულირების წესები ევროპულ კავშირში	61
1. შესავალი	62
2. სამართლებრივი ჩარჩო	64
3. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მოქმედების ფარგლები	65
4. სახელმწიფო დახმარების ცნება	66
4.1. სახელმწიფო დახმარება ნებისმიერი ფორმით	66
4.2. შედეგზე ორიენტირებული სახელმწიფო დახმარება	68
4.3. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის კრიტერიუმები	68
4.3.1. სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფოს რესურსებით განხორციელებული ღონისძიება	69
4.3.2. ქმედება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას	70
ა) საწარმოს კაპიტალში მონაწილეობა	71
ბ) სესხები	72
გ) სახელმწიფო გარანტიები	72
დ) საყოველთაო ეკონომიკური ინტერესების მომსახურების გაწევა	73
ე) სახელმწიფო დახმარება და პრივატიზაცია	73
4.3.3. ღონისძიება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებს ან კონკრეტული პროდუქციის წარმოებას ..	75
4.3.4. ღონისძიება, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან შეიძლება ქმნიდეს მისი შეფერხების საშიშროებას	76
4.3.5. ღონისძიება, რომელსაც გავლენა აქვს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე	78
4.3.6. „დე მინიმის“ სახელმწიფო დახმარება	79
5. დაშვებული სახელმწიფო დახმარება	80
5.1. დახმარება, რომელიც შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან	80
5.1.1. სოციალური ტიპის დახმარება	81
5.1.2. ბუნებრივი სტიქიის ან განსაკუთრებული შემთხვევებით განპირობებული ზარალის ანაზღაურებისთვის გამოზნული დახმარება	81

5.1.3. გერმანიის გაყოფის შედეგად არასახარბიელო ეკონომიკური შედეგების კომპენსირებასთან დაკავშირებული დახმარება.....	82
5.2. დახმარება, რომელიც შესაძლოა იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისობაში.....	82
5.2.1. დახმარება, მიმართული იმ კონკრეტული რეგიონების განვითარებისაკენ, რომლებიც გამოირჩევიან ძალიან დაბალი ცხოვრების დონით და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლით.....	84
5.2.2. სახელმწიფო დახმარება, მიმართული ევროპული კავშირის საერთო ინტერესის პროექტის განხორციელებისაკენ ან წევრი ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი უარყოფითი ძვრების აღმოფხვრისაკენ	87
5.2.3. სახელმწიფო დახმარება, გაცემული გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის ან ეკონომიკური ზონის განვითარების მიზნით	88
ა) რეგიონისთვის გაწეული დახმარება.....	89
ბ) სექტორული დახმარება.....	92
გ) ჰორიზონტალური დახმარება.....	94
5.2.4. სახელმწიფო დახმარება, გაცემული კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობის მიზნით	96
5.2.5. საბჭოს მიერ დაშვებული დახმარება.....	96
6. სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები: ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების კონტროლი და სახელმწიფო დახმარების დაბრუნება	97
6.1. შესავალი.....	97
6.2. ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები.....	98
6.2.1. სახელმწიფო დახმარების კონტროლი ევროპული კომისიის მიერ	98
ა) ნოტიფიცირებული დახმარება.....	99
ბ) ნოტიფიცირების გარეშე გაცემული დახმარება (უკანონო სახელმწიფო დახმარება).....	101
6.2.2. აპელირების შესაძლებლობა სასამართლოში.....	102
ა) კომისიის გადაწყვეტილებების აპელირება	103
ბ) სარჩელთა ტიპები და სასამართლოში მათი შეტანის უფლება (<i>locus standi</i>)	103
გ) სასამართლოს ზედამხედველობა.....	104
6.2.3. ეროვნული სასამართლოების როლი სახელმწიფო დახმარების სფეროში	105
6.3. გაცემული სახელმწიფო დახმარების დაბრუნება.....	106
7. დასკვნა.....	107
IV. საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში და მისი შესაბამისობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან	109
1. საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში	110
1.1. შესავალი.....	110
1.2. საქართველოში ჰარმონიზაციის მიზნით გადაღებული ნაბიჯები	112
1.3. სახელმწიფო დახმარების წესების სამართლებრივი ჩარჩო 2005 წლის კანონის მიხედვით	114

1.3.1. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტისა და მე-8 მუხლის მოქმედების ჩარჩო	115
1.3.1.1. სახელმწიფო დახმარების არსი.....	115
1.3.1.1.1 სახელმწიფო დახმარების ცნების პირობები (საქართველოს 2005 წლის კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტის პირობები).....	117
1.3.1.1.2. დაშვებული სახელმწიფო დახმარება	119
1.3.1.2. სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები	120
1.3.1.2.1. სახელმწიფო დახმარების კონტროლი სააგენტოს მიერ	121
1.3.1.2.2. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება.....	123
1.3.2. დასკვნა	124
1.4. სახელმწიფო დახმარების წესების სამართლებრივი ჩარჩო „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ 2012 წლის საქართველოს კანონის შესაბამისად.....	125
1.4.1. კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტისა და მე-7 მუხლის მოქმედების ჩარჩო	126
1.4.1.1. ახალი კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტი - სახელმწიფო დახმარების არსი.....	126
1.4.1.2. დაშვებული სახელმწიფო დახმარება.....	129
1.4.2. სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები	130
1.4.2.1. სახელმწიფო დახმარების კონტროლი სააგენტოს მიერ..	131
1.4.2.2. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება	135
1.4.2.3. ჯარიმა.....	137
1.4.3. დასკვნა	137
2. საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში: შედარებითი ანალიზი	138
2.1. შესავალი	138
2.2. სახელმწიფო დახმარების კანონთა მიზნები.....	139
2.3. საერთო და განსხვავებული ნიშნები სახელმწიფო დახმარების არსში.....	140
2.4 საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები „დაშვებული სახელმწიფო დახმარების“ სფეროში	142
2.5. ევროპული კავშირის სამართლითა და ახალი კანონით გათვალისწინებული პროცედურული საკითხების საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები.....	145
2.5.1. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება.....	146
2.5.2. სანქციონირების მექანიზმი.....	147
V დასკვნა	148
რეკომენდაციები	153

I. შესავალი

1. საკითხის აქტუალობა

ევროპულ კავშირში ინტეგრაცია საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტია.

საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის ურთიერთობებს საფუძველი ჩაეყარა 1996 წელს, რაც პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების¹ გაფორმებამ განაპირობა. ეს ხელშეკრულება დღემდე საქართველო-ევროპული კავშირის ურთიერთობების ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოდ ითვლება. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებები მიიჩნევა ევროპულ კავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის გაფორმებულ „საწყისი დონის“² ხელშეკრულებებად. მესამე ქვეყნებთან დადებულ სხვა შეთანხმებებთან, კერძოდ, ევროპის შეთანხმებებსა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებებთან შედარებით, ისინი ნაკლები უფლებებისა და ვალდებულებების შემცველია, მიუხედავად იმისა, რომ ეს უკანასკნელი მიიჩნევა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებებთან ყველაზე ახლოს მდგომად.³ ევროპული და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების მსგავსად, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ყველა შეთანხმებაში ჩადებულია „დაახლოების“ (შესაბამისობის) ე.წ. „საუკეთესო ძალისხმევის“ დებულებები და გამონაკლისი არც საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაა.

ზოგადად, ცნობილია, რომ მესამე ქვეყნებთან შეთანხმებებში „დაახლოების“ დებულებების ჩადებით ევროპული კავშირი ე.წ. დიპლომატიურ ბერკეტს იყენებს, რადგან აღნიშნულ დებულებებს ყოველთვის თან ახლავს კონკრეტული „პირობითობა“ ევროპული კავშირის მხრიდან. ევროპული კავშირი კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას მასთან ურთიერთობების აუცილებელ პირობად მიიჩნევს, მით უმეტეს, რომ, რაც უფრო უახლოვდება ევროპულ კავშირს მესამე სახელმწიფო, მით უფრო მეტ მოთხოვნას უყენებს იგი ამ სახელმწიფოს სამართლებრივი ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით. შესაბამისად, ჰარმონიზაციის შესახებ დებულებებიც შესაძლოა განსხვავდებოდეს ერთმანეთისაგან იმის მიხედვით, რა ტიპის ურთიერთობის დამყარებას ისახავს მიზნად ესა თუ ის ხელშეკრულება. ძირითადად, ამ პროცესს ნებაყოფლობითი ხასიათი აქვს, თუმცა დისკუსია იმაზეც არის შესაძლებელი, გარდაიქმნება თუ არა ეს „ნებაყოფლობითი“ ხასიათი

¹ ევროპის გაერთიანება-საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას (OJ 1999 L 205) ხელი მოეწერა 1996 წლის 22 აპრილს და ის ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისს.

² Roman Petrov, "Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further Speculation?", *EUI MWP* (2008/17): 4.

³ შეთანხმებების საერთო მიზნების იდენტიფიცირებასთან დაკავშირებით იხ.: Marise Cremona, "External Relations and External Competence: The Emergence of Integrated Policy", in *The Evolution of EU law* eds. P. Craig and G. de Burca (Oxford: Oxford University Press, 1999), 137-176.

სავალდებულო მოთხოვნად ევროპული კავშირის მხრიდან იმ ქვეყნებისათვის, რომელთაც სურთ ევროპულ კავშირში გაერთიანება ან მასთან მჭიდრო ინტეგრაციის მიღწევა.

აკადემიურ და პოლიტიკურ წრეებში ამ ფენომენს ხშირად *ევროპული კავშირის კანონმდებლობის ექსპორტს* ან ეროვნულ-სამართლებრივი წესრიგის *ევროპიზაციას* უწოდებენ.

საქართველო – ევროპული კავშირის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების შემთხვევაში, „დაახლოების“ დებულება მიზნად ისახავს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას/ჰარმონიზაციას ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან. თუმცა ეს ვალდებულება **„რბილი“ ფორმითაა განსაზღვრული** და შეთანხმება მიუთითებს, რომ საქართველო **„ეცდება“**, შესაბამისობაში მოიყვანოს თავისი კანონმდებლობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან⁴. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებაში განსაზღვრულია ის სფეროები, რომლებიც საქართველომ შესაბამისობაში უნდა მოიყვანოს ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან; მათ შორის არის **საკონკურენციო სამართალი**, რომელიც, თავის მხრივ, **სახელმწიფო დახმარების** წესებს შეიცავს. **სწორედ ამ სფეროში არსებული საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის 2012 წელს განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან არის წინამდებარე ნაშრომის კვლევის საგანი.**

ევროკავშირის სამართალთან მიმართებით სახელმწიფო დახმარების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის განხილვის აქტუალობა წამოიჭრა შემდეგი გარემოებების გათვალისწინებით:

- საკონკურენციო პოლიტიკა, რომლის ნაწილიც არის სახელმწიფო დახმარების სფერო, საქართველოს დღევანდელი ეკონომიკური განვითარების მიხედვით, ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია, რაც კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო დახმარების ეფექტური რეგულირება ხელს უწყობს საქართველოსკენ უცხოური ინვესტიციების დინებას, ასევე ექსპორტს;
- ტერმინი „სახელმწიფო დახმარება“ ინოვაციურია საქართველოს კანონმდებლობისთვის, რადგან იგი მხოლოდ 2005 წელს იქნა პირველად გამოყენებული, რაც წინამდებარე კვლევას უფრო აქტუალურს ხდის;
- საქართველო – ევროპულ კავშირს შორის ურთიერთობების განვითარებამ (აქ იმას ვგულისხმობთ, რომ საქართველო ამჟამად ევროკავშირთან ახალი სახელშეკრულებო ურთიერთობის მოლოდინშია და აქტიურად არის ჩართული მოლაპარაკების პროცესში) და საქართველოს მიერ მიღწეულმა შედეგებმა, მისი ევროპულ კავშირთან „რბილი“ ვალდებულებების შესრულების თვალსაზრისით, შესაძლოა იმოქმედოს იმაზე, თუ რა პირობები და შესაძლებლობები ჩაიდება ახალ ხელშეკრულებაში, მათ შორის გასათვალისწინებელია ისიც, რომ **სამართლებრივი ჰარმონიზაცია არის შეთანხმების ახალი შემოთავაზების – ღრმა და**

⁴ იხ.: ევროპის გაერთიანება-საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების 43-ე მუხლი.

ყოველისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების (DCFTA) ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პირობა.⁵

- საქართველომ 2010 წელს შეიმუშავა კონკურენციის პოლიტიკის ყოველისმომცველი სტრატეგია, რომელიც ითვალისწინებდა კონკურენციის სფეროში (მათ შორის სახელმწიფო დახმარების სფეროში) პოლიტიკის ცვლილებას და, შესაბამისად, კანონმდებლობაში სამართლებრივი უზუსტობების აღმოფხვრას, რაც, საბოლოო ჯამში, მიზნად ისახავდა სახელმწიფო წესების ევროპული კავშირის წესებთან დაახლოებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2012 წლის 8 მაის მიღებულ იქნა „საქართველოს კანონი თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“⁶. რა თქმა უნდა, აქტუალურია კითხვა, აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივა წარმოადგენს თუ არა წინ გადადგმულ ნაბიჯს სახელმწიფო დახმარების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციისაკენ.

კიდევ ერთი გარემოება, რატომაც კვლევის საგნად არჩეულ იქნა სახელმწიფო დახმარების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხი განაპირობა ქართველი კანონმდებლის გადაწყვეტილებამ. კერძოდ, 1997 წლის პარლამენტის დადგენილებით, საქართველომ აიღო ცალმხრივი ვალდებულება, რომ „საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ყველა კანონი და სხვა ნორმატიული აქტი უნდა შეესაბამებოდეს ევროპული კავშირის მიერ დადგენილ სტანდარტებსა და ნორმებს“⁷. გარდა აღნიშნულისა, მსგავსი დებულების ნახვა შესაძლებელია ასევე 2009 წლის 22 ოქტომბრის ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლში, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს პარლამენტში განსახილველად წარმოდგენილ კანონპროექტს უნდა დაერთოს განმარტებითი ბარათი, რომელშიც, კანონპროექტის შესახებ ზოგად ინფორმაციასთან ერთად, იქნება ასევე მოცემული „კანონპროექტის მიმართება ევროპული კავშირის ღირებულებებთან“⁸.

აღნიშნულიდან ნათელია, რომ საქართველოს მთავრობა დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის სამართალთან დაახლოებას/ჰარმონიზაციას, თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო დონეზე მსგავსი ხასიათის „მკაცრი“ ვალდებულება სახელმწიფოს არ აქვს. აღნიშნული შეუსაბამობა შიდასამართლებრივ და საერთაშორისო-სამართლებრივ ვალდებულებებს შორის არ წარმოშობს სამართლებრივ პრობლემას საერთაშორისო

⁵ საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის დაწყებულია “ღრმა და ყოველისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის” შესახებ მოლაპარაკებები. მოლაპარაკებების პირველი რაუნდი გაიმართა მ.წ. 26-30 მარტს ქ.თბილისში; მე-II რაუნდი მ.წ. 26 - 28 ივნისს ქ.ბრიუსელში, მე-III მ.წ. 25-27 სექტემბერს ქ. თბილისში.

⁶ 2012 წლის 8 მაისის საქართველოს კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (ვებგვერდი) 08.05.12. დოკუმენტის N 6148-III.

⁷ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ“ სექტემბერი 2, 1997, N 828-III.

⁸ 2009 წლის 22 ოქტომბრის საქართველოს კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N33, 09.11.2009, დოკუმენტის ნომერი: 1876. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული კანონი მითითებას აკეთებს ევროპული კავშირის მხოლოდ ერთ სამართლის წყაროზე – ღირებულებებზე.

სამართლებრივი თვალსაზრისით, ვინაიდან სახელმწიფო თავისუფლია აიღოს შიდასახელმწიფოებრივად იმაზე მკაცრი ვალდებულება, ვიდრე ამას საერთაშორისო შეთანხმება ითვალისწინებს, თუმცა, საქართველოს მხრიდან აღნიშნულ ვალდებულებებთან მიმართებით რამდენიმე კითხვა ჩნდება:

- თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება სრულ თავისუფლებას აძლევს, თავი შეიკავოს ასეთი ვალდებულებისაგან, რატომ აიღო საქართველომ შიდასახელმწიფოებრივად სამართლებრივი ჰარმონიზაციის გენერალური ვალდებულება?
- გამოწვეულია თუ არა მესამე სახელმწიფოს მხრიდან (საქართველოს) სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ამგვარი გენერალური ვალდებულების აღება ევროპული კავშირის „დე ფაქტო“ მოთხოვნით?
- შესაბამება თუ არა შესაბამისობის მოლოდინი ევროკავშირის მხრიდან საერთაშორისო შეთანხმებაში გაწერილ სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ვალდებულებას, თუ სცილდება მას?
- თუ აღნიშნული მოლოდინი საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებულ ვალდებულებას სცილდება, **რატომ აახლოებს ან უნდა დაახლოოს თუ არა** საქართველომ მისი კანონმდებლობა ევროპულ კავშირთან იმაზე მაღალ დონეზე, ვიდრე ამას უშუალოდ შეთანხმება ითვალისწინებს?

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ კითხვებზე პასუხის გაცემა უშუალოდ არ წარმოადგენს მოცემული ნაშრომის კვლევის საგანს, **მათზე პასუხის გაცემა აუცილებელია მოცემული ნაშრომის მთავარი ამოცანის მისაღწევად.** ავტორის აზრით, მოცემულ კითხვებზე პასუხის გაცემის გარეშე სახელმწიფო დახმარების სფეროში შესაბამისობის საკითხზე შედეგების წარმოდგენა სრულყოფილი არ იქნებოდა, ვინაიდან ორი სისტემის უბრალო შედარება არ იქნება ღირებული, თუ არ წარმოჩნდა ის სურათი, რომლის ფონზეც ხდება ამ სისტემების შედარებითი ანალიზის გაკეთება. ამ კითხვებზე პასუხის გაცემით **იკვეთება სურათი, თუ რატომ არის მნიშვნელოვანი შედარებითი ანალიზის გაკეთება სახელმწიფო დახმარების სფეროში.** მეორე მხრივ, ზემოაღნიშნულ კითხვებზე პასუხის გაცემა აუცილებელია იმის განსაზღვრად, თუ როგორ უნდა განიმარტოს საქართველოსთან მიმართებით სამართლებრივი „დაახლოების“/ჰარმონიზაციის ვალდებულება, ანუ რა ფარგლებში უნდა განხორციელდეს ევროპული კავშირის სამართლის მოთხოვნების ასახვა ქართულ კანონმდებლობაში. უკანასკნელთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია ისიც, რომ სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ფარგლესა და ზოგადად ჰარმონიზაციაზე მსჯელობის დაწყება შეუძლებელია იმის გარეშე, რომ არ განისაზღვროს, თუ რას გულისხმობს სამართლებრივი „დაახლოების/ჰარმონიზაციის პროცესი“, და არ დადგინდეს, თუ რომელი ფაქტორები უნდა იყოს მიღებული მხედველობაში ჰარმონიზაციის დებულებების ინტერპრეტირებისას. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ არც საქართველო – ევროპული კავშირის და არც ევროპულ კავშირში არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებში არ

არის მოცემული ჰარმონიზაციის ზუსტი განსაზღვრება, ეს კიდევ უფრო ხაზს უსვამს მოცემული კვლევის მნიშვნელობას.

ყველა ზემოთმოცემულ კითხვებზე პასუხის მოძიებისას ავტორი ითვალისწინებს, როგორც უკვე აღინიშნა, იმას, რომ საერთაშორისო-სამართლებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობა, შიდასახელმწიფოებრივი ვალდებულებისგან განსხვავებით, იწვევს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას, და ასევე იმას, რომ სწორედ ევროპული კავშირის შესაბამისი უწყებების მიერ განისაზღვრება ჰარმონიზაციასთან მიმართებით მოთხოვნები და მაშასადამე, ისახავს ამოცანას საქართველოს კონტექსტში (სახელმწიფო დახმარების სფეროში) ჰარმონიზაციის საკითხი განიხილოს არა საქართველოს მიერ მის შიდა კანონმდებლობაში გათვალისწინებული კანონმდებლობის ვალდებულებებიდან გამომდინარე, არამედ მხოლოდ საერთაშორისო სამართლებრივი ასპექტების გათვალისწინებით.

2. კვლევის მიზნები

ნაშრომის ძირითადი მიზანია, განიხილოს, თუ რამდენად შეესაბამება სახელმწიფო დახმარების დარგში საქართველოს ახალი კანონმდებლობა, კერძოდ, „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში⁹ მოცემული წესები, ევროპული კავშირის კანონმდებლობას, და ასევე დაადგინოს რამდენად წარმოადგენს 2012 წლის კანონი წინგადადგმულ ნაბიჯს სახელმწიფო დახმარების სფეროში სამართლებრივი ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს (საერთაშორისო დონეზე), პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების თანახმად, აღებული აქვს ვალდებულება, თავისი კანონმდებლობა დაუახლოოს ევროპული კავშირის კანონმდებლობას, ეს საკითხი საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით იმ ვითარებაში, როდესაც იგი საქართველო – ევროკავშირის ურთიერთობების განვითარების ახალ სტადიაზე გადასვლის პროცესის მოლოდინშია, კერძოდ კი, ახალი ასოცირების ხელშეკრულებისათვის მოლაპარაკებების წარმოების პროცესშია აქტიურად ჩართული, და ასევე ამ შეთანხმების ფარგლებში დაწყებულია ღრმა და ყოველისმომცველი თავისუფალ სავაჭრო სივრცეზე მოლაპარაკებები.

3. გამოყენებული კვლევის მეთოდი

მოცემული დისერტაციის პირველი თავი მიზნად ისახავდა შემდეგს: 1) ჰარმონიზაციის ცნების განსაზღვრას და იმის დადგენას, თუ რა ფაქტორებზეა დამოკიდებული კონკრეტულ კონტექსტში ჰარმონიზაციის დებულების განმარტება; 2) რატომ არის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი

⁹ „საქართველოს კანონი თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ მაისი 8, 2012, N 6148-III.

პარმონიზაციის პროცესის წარმატებულად განხორციელება საქართველოში და რა დონეზე უნდა მოხდეს სამართლებრივი დაახლოება (მათ შორის, კონკრეტულად სახელმწიფო დახმარების დარგში).

პირველ საკითხთან მიმართებით, კვლევა გაიმართა შემდეგნაირად: იმის გათვალისწინებით, რომ ცალკე აღებული, არც საქართველო-ევროპული კავშირის ოფიციალური (მათ შორის, სამართლებრივი) დოკუმენტები და არც ევროპულ კავშირში არსებული დოკუმენტები არ გთავაზობენ აღნიშნულ კითხვებზე ზუსტ პასუხს, და ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ მსგავსი დებულებები ევროპული კავშირის მიერ ხშირად გამოიყენება თავის პარტნიორ მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობისას (კერძოდ, მათი *ურთიერთობების* სამართლებრივი საფუძვლების დოკუმენტებში), მივიღეთ გადაწყვეტილება პასუხები მოგვეძია არა მხოლოდ *საქართველო-ევროპული კავშირის* დოკუმენტებში, არამედ, ასევე *იმ ქვეყნების დოკუმენტებშიც, რომელთათვის საქართველოს მსგავსი პარმონიზაციის პრაქტიკა უცხო არ არის*. სწორედ ამ მიზნით წინამდებარე ნაშრომი პარმონიზაციის მხრივ *ევროპული კავშირისა და მესამე ქვეყნების იმ სამართლებრივ (თუ ურთიერთობების) ჩარჩოებს* განიხილავს, რომლებიც საქართველოსთან კონტექსტუალურად ყველაზე ახლოს დგას და კვლევისთვის მნიშვნელოვანი დასკვნების საფუძველს იძლევა.

რაც შეეხება საქართველოსთვის სამართლებრივი პარმონიზაციის მნიშვნელობას და მისი ფარგლების განსაზღვრას, აღნიშნულთან მიმართებით პასუხის ძიებისას არ შემოვიფარგლეთ მხოლოდ საქართველო-ევროპული კავშირის სამართლებრივი დოკუმენტებითა და დებულებებით, რადგან, პარმონიზაცია „*რბილი ვალდებულებაა*“ და, ცხადია, იქ პასუხი არ იქნებოდა, არამედ მოვიცვიით პოლიტიკური ტიპის დოკუმენტებიც და, ამასთან, აუცილებელ რეჟიმში გავითვალისწინეთ საქართველო-ევროპული კავშირის ურთიერთობათა განვითარების დინამიკა. საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის ურთიერთობების პოლიტიკურ ჭრილში განხილვამ, შესაძლებლობა მოგვცა დაგვედგინა, თუ რა დონეზე უნდა მოახდინოს საქართველომ პარმონიზაციის ვალდებულების შესრულება, რათა ის ჩაითვალოს მოთხოვნათა ადეკვატურად ევროპული კავშირის მხრიდან, და არის თუ არა კავშირი ამ ვალდებულებების შესრულების ხარისხსა და საქართველო-ევროპული კავშირის ურთიერთობების დინამიკურობას (გაღრმავებასა და განვითარებას) შორის.

წინამდებარე დისერტაციის მთავარი ამოცანის – საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობების შედარებითი ანალიზის შესრულების მიზნით, შეირჩა კვლევის შედარებითი მეთოდი. აღნიშნული მეთოდი, უპირველეს ყოვლისა, გამოყენებულ იქნა სახელმწიფო დახმარების სფეროში, ერთი მხრივ, საქართველოს და, მეორე მხრივ, ევროპული კავშირის კანონმდებლობების განხილვისა და ანალიზისათვის. საქართველოს სახელმწიფო დახმარების კანონმდებლობის განხილვასთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ ამ სფეროში მოქმედი – 2012 წლის კანონის გარდა, ამ მიმართულებით კანონმდებლობის **განვითარების ტენდენციების ჩვენებისა და შეფასების მიზნით** (რაც, ასევე მოცემული ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს)

განხილულ იქნა სახელმწიფო დახმარების სფეროს ძველი – 2005 წლის კანონმდებლობა.¹⁰

კვლევის შემდეგ ეტაპზე, ზემოაღნიშნული ანალიზის შედეგები გამოყენებულ იქნა ორი სისტემის საერთო და განმასხვავებელი ნიშნების გამოვლენის თვალსაზრისით. აქვე ისიც აღსანიშნავია, რომ საქართველოსა და ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების სისტემების შედარების პროცესში, პარალელურად, იმ ნაწილში სადაც ეს მიზანშეწონილად ჩაითვადა, გაკეთდა შედარება საქართველოს ძველი – 2005 წლის კანონმდებლობისა, ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან. აღნიშნული საკითხების პარალელურ რეჟიმში განხილვამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში, (ძველ კანონმდებლობასთან მიმართებით) არსებული ნაკლოვანებებისა და უზუსტობების გამოვლენას.

ანალიზის ბოლო ეტაპზე შემუშავდა კვლევის დასკვნა, სადაც წინა ეტაპზე გამოვლენილი სისტემების საერთო და განმასხვავებელი ნიშნების ფონზე გაკეთდა ანალიზი იმ პრინციპების არსებობის შესახებ საქართველოს, როგორც მოქმედ, ასევე ძველ კანონმდებლობაში, რომლებიც გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში, რამაც, თავის მხრივ, ნაშრომის ძირითად შეკითხვაზე პასუხის გაცემა უზრუნველყო.

აღსანიშნავია, რომ ამ კვლევის საფუძვლებს არა მხოლოდ ევროპის კავშირისა და საქართველოს კანონმდებლობის შინაარსის ანალიზი შეადგენს, არამედ ორივე სისტემის იმპლემენტაციისა და აღსრულების მექანიზმებიც.

4. გამოყენებულ წყაროთა ტიპები

- ა) სახელმძღვანელოები და მონოგრაფიები ევროპული სამართლისა და კონკურენციის სფეროში;
- ბ) სტატიები, ელექტრონული ჟურნალების ჩათვლით (*JSTOR, HeinOnline*);
- გ) სასამართლო საქმეები და გენერალურ ადვოკატთა მოსაზრებები (მათ შორის, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულებისა და ევროპული თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნილი სასამართლოების საქმეები);
- დ) ევროპული კავშირის როგორც სავაღდებულო, ისე არასავაღდებულო ხასიათის დოკუმენტები (კომუნიკაციები, ინსტრუქციები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რეკომენდაციები და ა.შ.);
- ე) საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობა;
- ვ) კვლევის საგანთან მიმართებით საქართველოს სამინისტროების კომენტარები და ექსპერტთა დასკვნები.

¹⁰ 2005 წ. 3 ივნისის საქართველოს კანონი “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N31, 27.06.2005, დოკუმენტის ნომერი: 1550, ძალის დაკარგვის თარიღი: 23.07. 2012.

5. ნაშრომის სტრუქტურის აღწერა

მოცემული ნაშრომი შედგება ხუთი თავისგან. კერძოდ:

1. შესავალი
2. საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ჩარჩოები არსებული ევროპული პრაქტიკისა და ევროპული კავშირისა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის ფარგლებში
3. სახელმწიფო დახმარების რეგულირების წესები ევროპულ კავშირში
4. საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში და მისი შესაბამისობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან
5. დასკვნა

ნაშრომის პირველ თავში მოქცეულია შემდეგი საკითხები: სადისერტაციო თემის აქტუალობა, კვლევის მიზნები, გამოყენებული კვლევის მეთოდი, გამოყენებულ წყაროთა ტიპები, ნაშრომის სტრუქტურის აღწერა.

ნაშრომის მეორე თავში წარმოდგენილია კვლევა, რომელიც მიზნად ისახავს პირველი, განსაზღვროს თუ რას გულისხმობს ჰარმონიზაცია და მეორე, გასცეს პასუხი შეკითხვებს თუ რა ფარგლებში (კერძოდ, სახელმწიფო დახმარების დარგში) და რატომ უნდა მოახდინოს საქართველომ მისი კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია.

ამ მიზნით, მეორე თავის პირველი ნაწილი, ურპირველეს ყოვლისა განსაზღვრავს იმას თუ რა არის ჰარმონიზაცია და რაზეა დამოკიდებული ჰარმონიზაციის დებულებების ინტერპრეტირება კონკრეტულ კონტექსტში. დასმულ შეკითხვებზე კვლევა შემდგენიარად იმართება: უპირველეს ყოვლისა, მიმოხილულია სამეცნიერო ლიტერატურაში ამ ტერმინებთან დაკავშირებული უკვე არსებული განმარტებები; შემდგომ, აღნიშნული პროცესის უფრო გლობალურად შეფასების მიზნით, განხილულია ევროპაში არსებული ევროპულ კავშირთან ინტეგრაციის რამოდენიმე მოდელი, რომლებიც დაახლოების პროცესშია ჩართული; და ბოლოს, განხილული საკითხების ანალიზის საფუძველზე, ნაშრომი გვთავაზობს ჰარმონიზაციის ცნებასთან დაკავშირებულ დიალოგს (დისკუსიას), სადაც მოცემულია კონკრეტული დასკვნები აღნიშნული ტერმინების მნიშვნელობასთან (განმარტებასთან) მიმართებით და ასევე შედეგები, იმის თაობაზე, თუ რა ფაქტორებზეა დამოკიდებული ჰარმონიზაციის ვალდებულების ინტერპრეტირება სხვადასხვა შემთხვევებში.

მოცემული თავის მეორე ნაწილი (**პირველი ნაწილის შედეგების გათვალისწინებით**) მიზად ისახავს ჰარმონიზაციის დებულებების ფარგლების გასაზღვრას და ინტერპრეტირებას კონკრეტულად საქართველოს კონტექსტში და ასევე პასუხის გაცემას კითხვაზე – რატომ უნდა მოახდინოს საქართველომ მისი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან (სახელმწიფო დახმარების სფეროში). ამ მიზნით, ეს თავი განიხილავს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას, ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკას, აღმოსავლეთ პარტნიორობას, და ევროპული კავშირისა და

საქართველოს ახალი ასოცირებული ხელშეკრულების შესაძლო ჩარჩოსა და პერსპექტივებს.

ნაშრომის მესამე თავი ეთმობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობის მიმოხილვას, სადაც მიმოხილულია სახელმწიფო დახმარების, როგორც პროცედურული ასევე შინაარსობრივი საკითხები. უკანასკნელი საკითხების განხილვამ უზრუნველყო სახელმწიფო დახმარების დარგში ევროპული კავშირის ძირითადი პრინციპების გამოვლენა.

ნაშრომის მეოთხე თავი ეთმობა საქართველოს, როგორც ახალი – 2012 წლის „საქართველოს კანონის თავისუფალი ვაჭრობისა და კოკურენციის შესახებ“, ასევე 2005 წლის „საქართველოს კანონის თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“¹¹ მიმოხილვასა და ანალიზს. ასევე, წარმოდგენილია სახელმწიფო დახმარების დარგში ორივე – საქართველოსა და ევროპული კავშირის – სისტემის ანალიზი, მათი როგორც საერთო, ისე განმასხვავებელი ნიშნები, განხილულია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის საკითხი ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შედარების პარალელურად ფასდება ასევე, 2005 წლის კანონის შესაბამისობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან.

და ბოლოს, ნაშრომის შემაჯამებელ (მეხუთე) თავში, წინამდებარე დისერტაციის კვლევის საგანთან მიმართებით წარმოდგენილია საბოლოო დასკვნები და შემუშავებულია რეკომენდაციები.

II. საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ჩარჩოები არსებული ევროპული პრაქტიკისა და ევროპული კავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის ფარგლებში

სამართლებრივი დაახლოების, ანუ ჰარმონიზაციის (როგორც ამ პროცესს ასევე ხშირად მოიხსენიებენ), დებულებები არ არის ახალი არც ევროპული კავშირისთვის და არც საქართველოსთვის.

ევროპული კავშირის მხრიდან ჰარმონიზაციის დებულებების მესამე ქვეყნებთან საერთაშორისო ხელშეკრულებებში მოთავსება უკვე დამკვიდრებულ პრაქტიკად იქცა. ასე მაგალითად, XX საუკუნის 90-იან წლებში, საბჭოთა კავშირის რღვევის შემდეგ, მაშინ ჯერ კიდევ ევროპულმა გაერთიანებამ, უმეტეს ნაწილ პოსტსაბჭოთა ქვეყნასთან პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებები გააფორმა,

¹¹ 2005 წ. 3 ივნისის საქართველოს კანონი “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N31, 27.06.2005, დოკუმენტის ნომერი 1550, ძალის დაკარგვის თარიღი: 23.07. 2012.

რომლებიც შეიცავს ე.წ. „ემბრიონულ“ დებულებებს სამართლებრივი დაახლოების შესახებ. საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის ამ შეთანხმებას ხელი მოეწერა 1996 წლის 22 აპრილს ქ. ლუქსემბურგში და ის ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისს. აღნიშნული შეთანხმების დაახლოების ფორმულა ამგვარია: „საქართველო შეეცდება მისი კანონმდებლობა მოიყვანოს შესაბამისობაში ევროპული გაერთიანების კანონმდებლობასთან“.

მოცემული თავის ამოცანას წარმოადგენს სწორედ ამ პარმონიზაციის დებულების გარმარტება და იმის დადგენა, თუ რა ფარგლებში უნდა განხორციელდეს ევროპული კავშირის მოთხოვნების ასახვა ქართულ კანონმდებლობაში, რათა ის ჩაითვალოს მოთხოვნათა აღკვეცად. გარდა ამისა, მოცემული თავი ასევე მიზნად ისახავს განსაზღვროს, რამდენად მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის სამართლებრივი პარმონიზაცია ევროპულ კავშირთან ურთიერთობების განვითარების თვალსაზრისით.

თავი შემდეგნაირად არის წარმოდგენილი:

მოცემული თავის პირველი ნაწილი შეისწავლის საკითხს, თუ რას გულისხმობს ევროპულ კანონმდებლობასთან პარმონიზაცია და რაზეა დამოკიდებული მისი ინტერპრეტაცია კონკრეტულ კონტექსტში, ვინაიდან შეუძლებელია პარმონიზაციაზე საუბარი პარმონიზაციის განსაზღვრის გარეშე. მოცემული კვლევა უმნიშვნელოვანესია კვლევის მიზნების მიღწევის თვალსაზრისით. აღნიშნული საკითხის უფრო ფართოდ შესწავლისა და წარმოდგენის მიზნით, ნაშრომი ჯერ მიმოიხილავს პარმონიზაციისა და დაახლოების არსებულ განსაზღვრებებს, ხოლო შემდგომ კონცენტრირებას აკეთებს ევროპაში არსებულ ინტეგრაციის რამდენიმე მოდელზე, რომლებიც პარმონიზაციას პრაქტიკაში ახორციელებს. ევროპაში პარმონიზაციის პრაქტიკა საკმაოდ მრავალფეროვანია, მაგალითად, ევროპულ კავშირთან ინტეგრაციის დონის მიხედვით შესაძლებელია გამოიყოს უპირველეს ყოვლისა ევროპული ეკონომიკური სივრცის შეთანხმების (EFTA) ქვეყნები, სადაც ინტეგრაციის ყველაზე მაღალი დონეა და შესაბამისად, უფრო მაღალი ფორმით (მაღალი დონით) გვხვდება პარმონიზაციის ვალდებულება, ისევე როგორც ის სფეროები, რომლებზეც აღნიშნული ვალდებულება ვრცელდება¹²; შევიცარია, რომელიც გამოირჩევა დაახლოების ორიგინალური მოდელით და მას სტატიკურ-დინამიკურ მოდელად მოაზრებენ, სადაც დაახლოება ხორციელდება რამდენიმე შეთანხმების საფუძველზე, თითოეულს რომელთაგან თავისი პარმონიზაციის მექანიზმი გააჩნია¹³; და ევროპული და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები, რომლებიც გაფორმდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის უმეტეს ქვეყანასთან და ხსენებულ ორ მოდელთან შედარებით პარმონიზაციის უფრო დაბალ

¹² ევროპული ეკონომიკური სივრცის შეთანხმების ფარგლებში პარმონიზაციასთან დაკავშირებით იხ.: Adam Lazowski, "Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration Without Membership in the European Union," *Common Market Law Review* 45 (2008): 1433-1458; Van Stiphout, "Homogeneity vs. Decision-Making Autonomy in the EEA Agreement," *European Journal of Law Reform* 9/3 (2007): 431-447; Marise Cremona, "Dynamic and Homogenous EEA: Byzantine Structure and Variable Geometry," *EL Review* 19 (1994): 508-526.

¹³ შევიცარიის ინტეგრაციის მოდელის ფარგლებში პარმონიზაციასთან დაკავშირებით იხ.: Andrés Delgado Casteleiro, "Relations Between Switzerland and EU," *EUI Working Paper* (MWP 2008/32): 103-110.

დონეს ითვალისწინებენ. მოცემული ნაშრომი მხოლოდ უკანასკნელ ორ მოდელს განიხილავს. არჩევანი შემთხვევითი არ არის: ამ შეთანხმებების ფარგლებში ჰარმონიზაციის პრაქტიკის განხილვა ნათელს მოჰფენს თვით ჰარმონიზაციის ცნებას და ასევე შემდგომში ხელს შეუწყობს ჰარმონიზაციის დებულების განმარტებას საქართველოს კონტექსტში, ვინაიდან ეს შეთანხმებები თავიანთი შინაარსით ყველაზე უფრო ახლოსაა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებებთან თუმცა, გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ ნაშრომში ასევე განხილულია თვით ევროკავშირის ინტეგრაციის მოდელი და ამ მოდელის ფარგლებში არსებული ჰარმონიზაციის დებულებები. უკანასკნელის განხილვის აუცილებლობა განპირობებულია იმით, რომ აქ ჰარმონიზაცია მოცემულია მისი თავდაპირველი მნიშვნელობით, და მეორე, უფრო მკაფიოდ ვლინდება სურათი, რატომ არის ევროპული კავშირის მხრიდან მესამე ქვეყნების მიმართ სამართლებრივი ჰარმონიზაციის მოთხოვნა.

საკითხების – თუ რა იგულისხმება ჰარმონიზაციაში და რა ფაქტორებზეა დამოკიდებული, როგორ მოხდება ჰარმონიზაციის დებულებების ინტერპრეტირება კონკრეტულ შემთხვევაში – განხილვის შემდეგ, მოცემული თავის მეორე ნაწილი ეთმობა კონკრეტულად საქართველოს კონტექსტში საერთაშორისო-სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ვალდებულების (ფარგლების) ინტერპრეტირებას და ასევე მსჯელობას იმაზე, თუ რა მნიშვნელობა აქვს საქართველოსთვის ჰარმონიზაციის ვალდებულების შესრულებას. აღსანიშნავია ისიც, რომ საერთაშორისო-სამართლებრივი ვალდებულების სწორი ინტერპრეტაციისთვის, ისევე როგორც ჰარმონიზაციის თაობაზე სურათის შექმნის თვალსაზრისით, გამოყენებულია ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის არსებული არა მხოლოდ საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმები, არამედ სხვა პოლიტიკური სახის დოკუმენტებიც, რომლის გამოყენების მიზანშეწონილობა და აუცილებლობა მოცემული თავის პირველ ნაწილშია დასაბუთებული. კერძოდ, აქცენტი კეთდება შემდეგ სამ დოკუმენტზე:

1) პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებაზე საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის, იმის გათვალისწინებით, რომ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ევროპული კავშირი – საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის სამართლებრივი საფუძველია, ამ შეთანხმების განხილვა აუცილებელია წინამდებარე ნაშრომის ამოცანების მიღწევისათვის. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული დოკუმენტი განხილულია იმ ფარგლებში, რა ფარგლებშიც ეს აუცილებელია შეთანხმებაში მოცემული დაახლოების დებულებებზე კონკრეტული დასკვნების გაკეთებისათვის.

2) ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაზე. დოკუმენტი იმით არის საინტერესო, რომ მისი საშუალებით შესაძლებელი გახდა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში მოცემული დაახლოების დებულებების გაძლიერება და განვრცობა, რაც მოცემული ნაშრომის კვლევის საგანთან, კერძოდ, სახელმწიფო დახმარების წესებთან მიმართებითაც აღინიშნება. თუმცა, გარდა ამისა, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის განხილვა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც იგი ნათლად აჩვენებს ევროპული კავშირის დამოკიდებულებასა და მიდგომებს მის აღმოსავლეთად მდებარე მეზობელი ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს მიმართ, რაც ასევე

მნიშვნელოვანია საქართველოს კონტექსტში ჰარმონიზაციის დებულების სწორი ინტერპრეტირების თვალსაზრისით

3) აღმოსავლეთ პარტნიორობაზე, რომელიც, პოლიტიკური მნიშვნელობის თვალსაზრისით, მასში მონაწილე ქვეყნისათვის, მათ შორის საქართველოსთვის, უმნიშვნელოვანესია, განსაკუთრებით ევროპული კავშირის მხრიდან იმ ფაქტის დემონსტრირების კუთხით, რომ ევროპული კავშირისათვის აღმოსავლეთით მდებარე მეზობელ სახელმწიფოებთან ორმხრივი ურთიერთობების გაღრმავება და გაძლიერება ევროპული კავშირის საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია. სამართლებრივი ჰარმონიზაციის კუთხით კი, აღმოსავლეთ პარტნიორობა ხაზს უსვამს პარტნიორი ქვეყნების საკანონმდებლო დაახლოების (თანხვედრის) მნიშვნელობას და მიუთითებს, რომ კანონმდებლობის დაახლოება **გადამწყვეტია ევროპულ კავშირსა და მის აღმოსავლეთით მდებარე მეზობელ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობების გასაღრმავებლად.**

იმის გათვალისწინებით, რომ ამჟამად საქართველო ევროკავშირთან ახალი გაფართოებული, უფრო მაღალი დონის ხელშეკრულების მოლოდინშია, რომელიც, თავის მხრივ, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნას ითვალისწინებს საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის, ნაშრომი განსაკუთრებული აქცენტით ასევე განიხილავს სამართლებრივი **დაახლოების თვალსაზრისით** აღნიშნული შეთანხმების შესაძლო განვითარებებს.

1. რა არის ჰარმონიზაცია?

სამართლებრივი დაახლოების/ჰარმონიზაციის ცნება არ არის ახალი ევროპული კავშირისთვის, თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორ ცნებას ევროპული კავშირის ფარგლებში დიდი ხნის ტრადიცია აქვს, ორგანიზაციის არც ერთ დოკუმენტში მათი ოფიციალური განმარტება არ მოიძებნება. შეიძლება ითქვას, რომ დაახლოებისა და ჰარმონიზაციის ცნებები ჯერ კიდევ განვითარების პროცესშია.

ამ ქვეთავის მიზანია შეისწავლოს ეს ცნება. დაახლოებისა და ჰარმონიზაციის პროცესის უფრო ფართოდ შესწავლისა და წარმოდგენის მიზნით, წინამდებარე თავი იყოფა რამდენიმე ნაწილად: პირველი ნაწილი ეძღვნება დაახლოებისა/ჰარმონიზაციის არსებულ განსაზღვრებებს.

მეორე ნაწილის ამოცანაა შეისწავლოს და მეტად მოფინოს ნათელი ჰარმონიზაციის ცნებას. ამ მიზნით ის კონცენტრირებას აკეთებს ევროპაში არსებულ ინტეგრაციის რამდენიმე მოდელზე, რომლებიც ჰარმონიზაციას პრაქტიკაში ახორციელებენ. კერძოდ, ევროპული კავშირი, ევროპული კავშირი/ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმების ჩარჩოები.¹⁴

¹⁴ ყოფილ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში ასოცირების შესახებ შეთანხმების სამართლებრივი საფუძველია 310-ე მუხლი (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 217-ე მუხლი). ყველაზე მნიშვნელოვან ასოცირების შესახებ შეთანხმებებს შორისაა შეთანხმებები აფრიკის, კარიბის ზღვისა და წყნარი ოკეანის სახელმწიფოებთან, იგივე: კოტონოუს შეთანხმებები, ევროპული

1.1 „ჰარმონიზაციისა“ და „დაახლოების“ არსებული განმარტებები ევროპული კავშირის საგარეო კონტექსტში

„დაახლოება“ და „ჰარმონიზაცია“ ზოგადად განიხილება როგორც სხვადასხვა შიდასახელმწიფოებრივი კანონის, რეგულაციის, პრინციპისა და მთავრობის პოლიტიკის შემუშავების პროცესი, რომელიც არსებითად იგივეა ან მსგავსი.¹⁵

ევროპული კავშირის დოკუმენტებსა და სამართლებრივ ლიტერატურაში „ჰარმონიზაციისა“ და „დაახლოების“ ცნება განიხილება როგორც შიდა, ასევე საგარეო კონტექსტში. ამ ცნებათა განხილვა შიდა კონტექსტში დაკავშირებულია ევროპული კავშირის შიდასამართლებრივ მექანიზმთან, სადაც დაახლოება და ჰარმონიზაცია აღქმულია როგორც ხელშეკრულების წესების თანახმად შექმნილი **ბაზრის მართვის** საშუალება.

საგარეო კონტექსტში ჰარმონიზაცია და დაახლოება გამოიყენება ევროპული კავშირისა და მესამე სახელმწიფოების ურთიერთობების კრილში.

მეცნიერებს შორის საგარეო ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი პოზიცია. ზოგი ავტორი ამ პროცესს მოიხსენიებს როგორც კანონების **ჰარმონიზაციას**, მაგალითად: პაჯორასი და კლაუსი¹⁶. უფრო მეტიც, ზოგი, ევანსის მსგავსად, **ჰარმონიზაციას** კატეგორიულად ყოფს; სხვები კი იყენებენ სიტყვა „დაახლოებას“, მაგალითად: ველუტი¹⁷, დავიდი და ილზოვიჩი¹⁸, ალბი¹⁹, ინგლისი²⁰,

ეკონომიკური სივრცის შეთანხმება, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებები დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან, ასევე ევრომედიტერანული შეთანხმება და ევროპული შეთანხმებები.

¹⁵ Graham Meyeda, "Developing disharmony? The SPS and TBT Agreements and the Impact of Harmonization on Developing Countries," *Journal of International Economic Law* 7/4 (2004): 737-764, 740.

¹⁶ იხ. T.Pajor-As-ს კომენტარი პოლონეთის ევროპული შეთანხმების 68-ე მუხლთან დაკავშირებით: C.Banasinski and J.A. Wojciechowski, eds., *Komntars do Ukladu Europejskiego ustanawiaja cego stowarzyszenie miedzy Rzeczpospolita Polska z jednej strony a Wspolnotami Europejskimi I ich panstwami Czlonkowskimi z drugiej strony* [კომენტარი ევროპულ შეთანხმებასთან დაკავშირებით, რომლის მეშვეობითაც ჩამოყალიბდა ასოციაცია, ერთი მხრივ, პოლონეთის რესპუბლიკასა და, მეორე მხრივ, ევროპულ გაერთიანებებსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის] (Warsaw, Uzdad Radi Ministrow, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej 1994) p. 195 at p. 198 ციტირებულია Adam Lazowski, "Approximation of Laws," in *Handbook on the European Enlargement, A Commentary on the Enlargement Process*, eds. Andrea Ott and Kristyn Inglis, Part II, Chapter 8, (Netherlands, Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), 631-641, 631; The A. Claus, "The 'Adjustment' of Polish Law to the law of the European Community", 101-104 *PCL* (1994):17-30, cited from Adam Lazowski, "Approximation of Laws," in *Handbook on the European Enlargement, A Commentary on the Enlargement Process*, eds. Andrea Ott and Kristyn Inglis, Part II, Chapter 8, (Netherlands, Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), 631-641, 632; Heather Grabbe, "How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity," *Journal of European Public Policy* 8 (2001): 1013-1030, 1022.

¹⁷ Samantha Velluti, "European Employment Strategy and the Challenges of Enlargement," in *European Union Law for the Twenty First Century*, Vol. I, Constitutionalism and Public Law, External Relations (Editors and authors severally) (USA, Oregon: Hart Publishing, 2004), 415.

¹⁸ Renzo Daviddi and Fabienne Ilzovitz, "The Eastern Enlargement of the European Union: Major Challenges for Macro-economic Policies and Institutions of Central and East European Countries," *European Economic Law Review* 41 (1997): 671-680.

ფინემორი²¹ (ზოგი ასევე ყოფს დაახლოებას²²), ან იყენებენ „პარმონიზაციას“ და „დაახლოებას“ ურთიერთშენაცვლებით²³, ისევე როგორც ეს ხდება ევროპული კავშირის ფარგლებში.

ქვემოთ მოცემული განსაზღვრებების წაკითხვისას ყურადსაღებია დაახლოების/პარმონიზაციის ორი საფუძველი: პირველი, ეროვნული სამართლებრივი სისტემის ევროპული კავშირის კანონებთან დაახლოების ზოგადი ვალდებულება გამომდინარეობს ევროპულ კავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის გაფორმებული სხვადასხვა სახის შეთანხმებებში განმტკიცებული დებულებებიდან (მაგალითად: ასოცირების შესახებ შეთანხმებები, თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებები, პარტნიორობის შესახებ შეთანხმებები), და, მეორე, დაახლოებასთან დაკავშირებული ვალდებულება ასევე შესაძლებელია გამომდინარეობდეს მესამე ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის მიზნებიდან: მაგალითად, ევროპულ კავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპული კავშირის კანონებთან დაახლოება/პარმონიზაცია გაწევრიანების განმსაზღვრელი ფაქტორია. შესაბამისად, დაახლოებისა და პარმონიზაციის ცნებები ხშირად გეხვედება გაფართოების კონტექსტში.

ევანსი,²⁴ რომლის განმარტება ყველაზე ოპტიმალურად ჟღერს, ახდენს პარმონიზაციის კატეგორიზაციას, როგორც ეს ზემოთ აღინიშნა. კერძოდ, იგი გამოყოფს პარმონიზაციის ორ ფორმას: „მრავალმხრივს“ და „ნებაყოფლობითს“. მრავალმხრივი პარმონიზაცია, – როდესაც პარმონიზაციას მესამე სახელმწიფოებთან შესაძლებელია ჰქონდეს არაფორმალური საფუძველი²⁵; და ნებაყოფლობითი პარმონიზაცია, – როდესაც მესამე სახელმწიფო თავის შიდასახელმწიფოებრივ სამართალს არგებს გაერთიანების წესებს, რომლებსაც არ აქვთ სავალდებულო ძალა ამ სახელმწიფოსთან მიმართებით და რომელთა შემუშავებაში ამ სახელმწიფოს რეალური მონაწილეობა არ მიუღია.

ევანსი²⁶ პარმონიზაციას განიხილავს ორ ჭრილში – ევროპული კავშირი და მესამე სახელმწიფო. იგი აღგენს, რომ კავშირის თვალთახედვიდან მესამე სახელმწიფოების მიერ განხორციელებულ

¹⁹ Annely Albi, "EU's 'External Governance' and legislative Approximation by Neighbors: Challenges for the Classic Constitutional Templates," *European Foreign Affairs Review* 14 (2009): 209-230.

²⁰ Kristyn Inglis, "The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-Accession Reorientation," *Common Market Law Review* 37 (2000): 1173-1210, 1182.

²¹ ფინემორი სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და ევროპული შეთანხმების კონტექსტში იყენებს სიტყვას - „დაახლოება“. David Phinnemore, "Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?" *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): 77-103, 91.

²² Eugenius Piontek, "Central and Eastern Countries in Preparation for Membership in the European Union- A Polish perspective", *I Yearbook of Polish European Studies* 73 (1997), (აღარებს ტერმინებს: „დაახლოება“ და „ნებაყოფლობითი დაახლოება“).

²³ Marc Marsesceau and Elisabetta Montaguti, "Relations Between the EU and Eastern Europe: A Legal Appraisal," *Common Market Law Review* 32 (1995): 1327-1367, 1336.

²⁴ Andrew Evans, "Voluntary Harmonization in Integration Between the European Community and Eastern Europe," *European Law Review* 22 (1997): 201-220, 201; Andrew Evans, *A Textbook on EU Law*, 1st ed., (UK, Oxford: Hart Publishing, 1998), 467-490, 479.

²⁵ მაგალითად: EC- EFTA Declaration in Luxemburg of April 1984, or EC EFTA Declaration in Brussels of December 1989. ევანსის თანახმად, საშუალებები (Techniques) მოიცავს ინფორმაციის გაცვლას, კონსულტაციებს და ა.შ.

²⁶ Andrew Evans, *A Textbook on EU Law*, 1st ed., (UK, Oxford: Hart Publishing, 1998), 467-490, 481.

ნებაყოფლობით ჰარმონიზაციას „აქვს უპირატესობა, რადგან ის არ აწესებს არანაირ სამართლებრივ შეზღუდვებს სახელმწიფოს სამოქმედო ქმედების თავისუფლებას“.²⁷ მესამე სახელმწიფოს პერსპექტივიდან ნებაყოფლობითი ჰარმონიზაცია „არ იწვევს სუვერენიტეტის დაკარგვას“.

ველუტი,²⁸ ევანსისაგან განსხვავებით, იყენებს ტერმინს – „დაახლოება“, თუმცა, ევანსის მსგავსად, ხაზს უსვამს მის ნებაყოფლობით ხასიათს. იგი აღწერს დაახლოებას, როგორც პროცესს, რომლის მეშვეობით კანდიდატი ქვეყნები, იგივე მესამე სახელმწიფოები, ნებაყოფლობით აახლოებენ მათ სამართლებრივ სისტემას გარე სამართლებრივ რეჟიმთან, ე.ი. ევროპულ კავშირთან. იგი ამტკიცებს, რომ თუმცა ტერმინები – ჰარმონიზაცია და დაახლოება – გაფართოების კონტექსტში ხშირად გამოიყენება როგორც სინონიმები, მათ მაინც განსხვავებული მნიშვნელობა აქვთ. დაახლოება განსხვავდება ჰარმონიზაციისგან იმით, რომ ჰარმონიზაციას ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში აქვს სავალდებულო ძალა მოქმედი წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივ სისტემებთან მიმართებით. შესაბამისად, ველუტი ჰარმონიზაციას მიიჩნევს როგორც სავალდებულო ინსტრუმენტს, რომელიც გამოიყენება მხოლოდ შიდა კონტექსტში. იგი ასევე აღგენს, რომ ევროპული კავშირის სამართალთან სამართლებრივი სისტემის დაახლოების ვალდებულება ნიშნავს ქმედების, და არა შედეგების, ვალდებულებას. ველუტი, სავარაუდოდ, ხედავს დაახლოებას როგორც პროცესს; იგი, თავის მხრივ, ერთმანეთისაგან ასხვავებს პროცესსა (დაახლოება) და ამ პროცესის შედეგს.

თუმცა **ველუტის** მიდგომა განსხვავდება პიონტეკის მიდგომისაგან, რომლის თანახმად, „დაახლოების პროცესი მოიცავს ევროპული გაერთიანების შესაბამისი წესების მაქსიმალურ ინკორპორირებას შესაბამისი ქვეყნის სამართლებრივ წყობაში, როგორც კავშირში გაწევრიანების მნიშვნელოვან პირობას“.²⁹

მარესკო და **მონტაგუტი**³⁰ ამგვარადვე განმარტავენ ჰარმონიზაციას, თუმცა ასოცირების შესახებ შეთანხმების კონტექსტში. ისინი აღგენენ, რომ ჰარმონიზაცია პრაქტიკაში გულისხმობს ქვეყნის კანონმდებლობის ევროგაერთიანების წესებთან შესაბამისობაში მოყვანას. ისინი ხედავენ დაახლოებას, როგორც ევროპული კავშირის შიდა ბაზარზე ინტეგრაციის ერთ-ერთ იარაღს. მათი მოსაზრებით, დაახლოების მთავარი სტრატეგია ორგანოებია: პირველი, იგი ხელს უწყობს სამართლებრივი ბაზის შექმნას, სახელმწიფოს ეკონომიკის საბაზრო ეკონომიკაზე გადაყვანის თვალსაზრისით; და მეორე, ეს არის საშუალება, მოამზადოს ქვეყნები გაერთიანებაში (ევროპული კავშირში) თანდათანობითი სამართლებრივი ინტეგრაციისათვის, დაწყებული გაერთიანების შიდა ბაზრიდან, დამთავრებული იმ საკვანძო სექტორების იდენტიფიცირებით, სადაც

²⁷ იქვე

²⁸ Samantha Velluti, “European Employment Strategy and the Challenges of Enlargement,” in *European Union Law for the Twenty First Century*, Vol. I, Constitutionalism and Public Law, External Relations (Editors and authors severally), (USA, Oregon: Hart Publishing, 2004), 415.

²⁹ Eugenius Piontek, “Central and Eastern Countries in Preparation for Membership in the European Union- A Polish perspective,” *I Yearbook of Polish European Studies* 73 (1997): 76; პიონტეკი აიგივებს ტერმინებს: „ნებაყოფლობითი დაახლოება“ და „დაახლოება“, თუმცა იძლევა „დაახლოების“ განმარტებას.

³⁰ Marc Maresceau and Elisabetta Montaguti, “Relations Between the EU and Eastern Europe: A Legal Appraisal,” *Common Market Law Review* 32 (1995): 1327-1367.

ნათლად ჩანს ინტეგრაციის საჭიროება, ასევე იმ თანმიმდევრული ქმედებების შესრულების შეთავაზებით, რომელთა განხორციელებით შესაძლებელია დაახლოების მიღწევა.

გარედინისა და პეტის³¹ თანახმად, ევროპული კავშირი, ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნებთან მიმართებით ჰარმონიზაციას არ მიიჩნევს თანამშრომლობის პროცესად, როგორც ის ამას შიდა ბაზრის კონტექსტში აღნიშნავს. პირიქით, ევროპული კავშირი თვლის, რომ ეს ცალმხრივი პროცესია, სადაც ხმელთაშუა ზღვის მეზობელი ქვეყნები უახლოებენ თავიანთ კანონმდებლობას ევროპული კავშირის კანონმდებლობას, და არა პირიქით. წარმოდგენილი განმარტება ძალიან პგავს *მაგენის* მიერ შეთავაზებულ განმარტებას, რომლის თანახმად, „ევროპული კავშირის წესების ექსტრატერიტორიული ხასიათი“, – როგორც იგი ამ პროცესს უწოდებს, – „მოიცავს ცალმხრივ დაახლოებას მესამე ქვეყნების მიერ, რომლებიც არ მონაწილეობენ ევროპული კავშირის წესების შემუშავებელი ინსტიტუტების საქმიანობაში“.³²

12. ჰარმონიზაციისა და დაახლოების პროცესი ინტეგრაციის სხვადასხვა მოდელის ფარგლებში

12.1 ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემის ფარგლებში

შიდა ბაზარი ევროპული კავშირის მთავარი ეკონომიკური საფუძველია. იგი კავშირის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია.³³ ევროპული კავშირის ფარგლებში ჰარმონიზაციის ცნების უკეთ გასაგებად მნიშვნელოვანია, პირველ რიგში, გავიაზროთ შიდა ბაზრის ცნება. წინამდებარე ქვეთავი მიმოიხილავს შიდა ბაზრის ბუნებას, როგორც ეკონომიკური ინტეგრაციის ფორმას, და ჰარმონიზაციას განმარტავს, როგორც ევროპული კავშირში ეკონომიკური ინტეგრაციის ძირითად საშუალებას.

მაშასადამე, ეკონომიკური ინტეგრაცია შესაძლებელია წარმოგვიდგეს სხვადასხვა ფორმით, რომლის ფარგლებშიც მონაწილე ეკონომიკების ურთიერთჩართულობა უფრო და უფრო იზრდება.³⁴ ამ კუთხით განასხვავებენ ინტეგრაციის შემდეგ ფორმებს: თავისუფალ სავაჭრო სივრცეს, საბაჟო კავშირს, საერთო ბაზარსა და ეკონომიკურ კავშირს. მათ შორის პირველი „ყველაზე ნაკლებ ეკონომიკურ ჩართულობას ითვალისწინებს“.³⁵ დ. სვონმა *საერთო ბაზრის ეკონომიკაში*

³¹ იხ. Damien Geradin and Nikolas Petit, “Competition Policy and the EU Mediterranean Partnership”, 8/2 *EFA Rev.*(2003):153-180, 153.

³² იხ. Amichai Magen, “The Shadow of Enlargement: Can European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?” *Columbia Journal of European Law* 12/2, (2006) 384-427, 386.

³³ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი.

³⁴ Denis Swann, *The Economics of the Common Market*, 7th ed., (London: Penguin Books, 1992), 11-12.

³⁵ *იქვე*.

წარმოადგინა საერთო ბაზრის შემდეგი განმარტება: „საერთო ბაზარი ეკონომიკური ინტეგრაციის ერთ-ერთი ფორმაა, ეს არის შეთანხმება, სადაც სახელმწიფოები თანხმდებიან, გააუქმონ მათ შორის არსებულ ვაჭრობასთან დაკავშირებული ყველა საბაჟო გადასახადი და კვოტა, ასევე, წევრები თანხმდებიან, გაავრცელონ თანაბარი ტარიფები მესამე სახელმწიფოში წარმოებულ საქონელთან მიმართებით.“

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება საბაჟო კავშირისა³⁶ და შიდა ბაზრის³⁷ ჩამოყალიბების მიზნით შეიცავს მრავალ ფუნდამენტურ პრინციპს. თუმცა თავისუფალი გადაადგილების შესახებ მუხლები ექცევიან ევროპული კავშირის შიდა ბაზრისა და მისი სახელშეკრულებო რეჟიმის შუაგულში. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი აღწერს შიდა ბაზარს, როგორც „სივრცეს შიდა საზღვრების გარეშე, სადაც საქონლის, პირთა, მომსახურებებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება უზრუნველყოფილია ხელშეკრულებების დებულებებზე დაყრდნობით“. თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ მუხლების (რომლებიც ხშირად მოიხსენიება როგორც „ოთხი თავისუფლება“) ეკონომიკური მიზანია გაერთიანებისათვის რესურსების ოპტიმალური განაწილება.³⁸ მიუხედავად იმისა, რომ ეს თავისუფლებები ყოველთვის ერთ კონტექსტში არ მოიაზრებოდა, მათ ერთმანეთთან მაინც აქვთ გარკვეული საერთო მახასიათებლები: 1. ყველას ახასიათებს ერთმანეთის მსგავსი სავაჭრო ბარიერების აკრძალვის ძირითადი სტრუქტურა, კერძოდ, ევროპული კავშირის სამართალი კრძალავს ისეთ ეროვნულ წესებს, რომლებიც აფერხებენ წევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობას და რომლებიც აწესებენ დისკრიმინაციულ წესებს სხვა წევრი ქვეყნიდან შემოსულ საქონელთან ან მუშახელთან და ა.შ. მიმართებით, ან როდესაც ისინი ართულებენ სხვა სახელმწიფოს ბაზარზე მათი შედწევის შესაძლებლობას; 2. ყველას ახასიათებს ამ აკრძალვიდან დადგენილი გამონაკლისების სისტემა, რომელიც უფლებას აძლევს წევრ სახელმწიფოებს, გადაუხვიონ თავისუფალი გადაადგილების პრინციპებს.³⁹ სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, ყველა თავისუფლება შესაძლებელია, გამონაკლის შემთხვევაში შეზღუდვის საგანი გახდეს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის, საზოგადოებრივი პოლიტიკისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საფუძველზე, იმ პირობით, რომ ისინი არ არიან დისკრიმინაციული ხასიათისა და ვრცელდებიან როგორც ეროვნულ, ასევე იმპორტირებულ პროდუქტებზე.

თავისუფალი გადაადგილების თაობაზე დებულებათა აღნიშნული სტრუქტურის გათვალისწინებით, სამეცნიერო ლიტერატურა განასხვავებს *პოზიტიური* და *ნეგატიური* ინტეგრაციის მეთოდებს. თავისუფალი გადაადგილების შესახებ დებულებებთან დაკავშირებით, იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროპული კავშირის სამართალი კრძალავს ეროვნულ წესებს, რომლებიც აფერხებენ სახელმწიფოთა შორის ვაჭრობას, გამოიყენება

³⁶ იხ.: ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლი.

³⁷ იხ. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

³⁸ Paul Graig and Grainne De Burca, *EU law*, 4th ad.(US: Oxford University Press, 2008), 605.

³⁹ მაგალითად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 36-ე მუხლი.

ნეგატიური/დერეგულაციური მიდგომა.⁴⁰ მის საფუძველზე წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, მიიღონ ის საქონელი, რომელიც სხვა წევრი სახელმწიფოს წესების შესაბამისად იქნა წარმოებული. ეს უკანასკნელი ცნობილია *ურთიერთცნობის* (ან *აღიარების*) პრინციპის სახელით. *ნეგატიური* ინტეგრაცია ვლინდება თავისუფალი გადაადგილების პრინციპზე დაწესებული ბარიერების აღმოფხვრით, იმ წესებისა და ქმედებების გაუქმებით, რომლებიც ხელს უშლიან და აბრკოლებენ შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებას.⁴¹ იმ მუხლებთან დაკავშირებით, რომლებიც ითვალისწინებენ თავისუფალი გადაადგილების გამონაკლის შემთხვევებს და რომელთა მართებულად არგამოყენებას შესაძლოა, შედეგად მოჰყვეს ეროვნული ბაზრების დაცვა (ნეგატიური გაგებით), ეროვნულ კანონმდებლობაში მეტისმეტად მრავალფეროვანი ჯანმრთელობის, საზოგადოებრივი პოლიტიკისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შესახებ ეროვნული წესების დაწესების საშუალებით, ხელშეკრულება ითვალისწინებს პრობლემის გადაჭრას კანონების დაახლოებისა და *ჰარმონიზაციის* მეშვეობით. ეს უკანასკნელი ცნობილია როგორც პოზიტიური ინტეგრაცია^{42, 43} *ჰარმონიზაცია*, შესაბამისად, უნდა იყოს აღქმული ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული ზოგადი ამკრძალავი მუხლების დანამატად.⁴⁴

ზოგადად, ევროპული კავშირის ინსტიტუტებს შეუძლიათ, კანონშემოქმედება განახორციელონ რეგულაციების ან დირექტივების მიღების მეშვეობით. თუმცა ზოგიერთი ხელშეკრულების მუხლი შესაძლოა, კონკრეტულად მიუთითებდეს დირექტივების გამოყენების აუცილებლობაზე.⁴⁵ ასე მაგალითად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლი ადგენს, რომ სამართლებრივი აქტი, რომლის მეშვეობითაც უნდა განხორციელდეს *ჰარმონიზაცია*, არის **დირექტივა**. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 228-ე მუხლი დირექტივას შემდეგნაირად განსაზღვრავს: „მისაღწევ მიზანთან დაკავშირებით, დირექტივა სავალდებულოა შესასრულებლად თითოეული წევრი სახელმწიფოსათვის, ვისთვისაც ეს დირექტივა იქმნება, თუმცა ეროვნულ ხელისუფლებას რჩება უფლება, შეიმუშაოს მისი ფორმა და მეთოდები“.

ჰარმონიზაციის სამართლებრივი საფუძველები ევროპულ კავშირში

ამჟამად ევროპული კავშირის *ჰარმონიზაციის* პროცესის სამართლებრივი საფუძველები განმტკიცებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შესაბამის მუხლებში,

⁴⁰ Paul Graig and Grainne De Burca, *EU law*, 4th ad.(US: Oxford University Press, 2008), 606.

⁴¹ Nigel Foster, *EU law Directions*, 2nd edition. (USA, NY: Oxford University press, Inc., 2010), 249.

⁴² Paul Graig and Grainne De Burca, *EU law*, 4th ad.(US: Oxford University Press, 2008), 606.

⁴³ პოზიტიური და ნეგატიური ინტეგრაციის უფრო დეტალური განხილვისათვის ასევე იხ.: Nigel Foster, *EU law Directions*, 2nd edition. (USA, NY: Oxford University press, Inc., 2010), 250.; Josephine Steiner and Lorna Woods, eds., *EU law*, 10th ed., (USA, NY: Oxford University Press Oxford University Press Inc., 2009), 354; Stephen Weatherill, *Cases and Materials on EU Law*, 9th ed., (US: Oxford University Press Inc. NY, 2010), 571.

⁴⁴ Piet Jan Slot, "Harmonization of Law," 5-6 *European Law Review* 21 (1996): 378-397.

⁴⁵ იხილეთ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შემდეგი მუხლები: 50 (44), 52(2), 59, 115, 116, 153 (2).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებსა და სამართლებრივ აქტებში.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში, ჰარმონიზაციის შესახებ დებულებები გათვალისწინებულია მესამე თავში, სახელწოდებით: „კანონების დაახლოება“ (114-ე-118-ე მუხლები), და ასევე სხვა მუხლებშიც.⁴⁶ აღსანიშნავია რომ ტერმინი – დაახლოება და ჰარმონიზაცია – გამოიყენება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში ურთიერთშენაცვლებით და მათ შორის რაიმე სამართლებრივი განსხვავება არ არის.

იმის მიხედვით, თუ რა ტიპის კომპეტენცია აქვს კონკრეტულ სფეროში ევროპულს კავშირს, – ექსკლუზიური, შერეული, თუ საერთოდ არ გააჩნია იგი კონკრეტულ სფეროში, – შესაბამისი ხელშეკრულების მუხლები მიუთითებს აუცილებლობაზე (ჰარმონიზაციის), ან გამორიცხავს აღნიშნულის აუცილებლობას. ევროპული კავშირი, იმ სფეროებთან დაკავშირებით, სადაც მას აქვს ექსკლუზიური კომპეტენცია, დამოუკიდებლად შეიმუშავებს კანონებს და თავისუფალია, დაახლოების თაობაზე განახორციელოს საჭირო ზომები. მაშასადამე, ამ კონტექსტში ჰარმონიზაცია გამოყენებულია როგორც ერთგვაროვნების უზრუნველყოფის მთავარი მექანიზმი. აღსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის შიდა კომპეტენციაში სხვა სფეროებთან ერთად შიდა ბაზრის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი კონკურენციის წესების ჩამოყალიბების საკითხებიც შედის.

ევროპული კავშირის ფარგლებში კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის კულტურა იყოფა ორ პერიოდად: ჰარმონიზაცია 1986 წლამდე და შემდგომი პერიოდი, როდესაც დაიწყო საერთო ბაზრის ინტეგრაციის პროცესი.

1986 წლამდე პერიოდი ცნობილია კომისიის კრახის ხანად. 1958 წლიდან მოყოლებული, ჰარმონიზაცია წარმოდგენილი იყო სხვადასხვა ეროვნულ მარეგულირებელ სისტემებს შორის არსებული განსხვავებების საფუძველზე წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებად. ჰარმონიზაციის პროცესი თავდაპირველად დაიწყო როგორც **მაქსიმალური, იგივე სრული, ჰარმონიზაცია**, სადაც ყველა პროდუქტს უნდა დაეკმაყოფილებინა ღირებულებაში გათვალისწინებული სტანდარტები. ამ ტიპის პოლიტიკა უზრუნველყოფდა წევრი სახელმწიფოების მიერ იმ საქონლის დაშვებას და ბაზარზე თავისუფლად გატანას, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ ღირებულების მოთხოვნებს. იკრძალებოდა საქონლის გაყიდვა, რომლებიც არ აკმაყოფილებდა ღირებულებით დაწესებულ მოთხოვნებს.⁴⁷ ღირებულებები აწესებდნენ არა მხოლოდ ტექნიკურ სტანდარტებს კონკრეტულ ინდუსტრიულ სფეროში, არამედ ადგენდნენ სხვადასხვა პროდუქტის შემცველობასთან, შეფუთვასა და მათ უსაფრთხო მოხმარებასთან დაკავშირებულ წესებს. ამ პროცესს საკანონმდებლო საფუძველად

⁴⁶ მაგალითად ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შემდეგი მუხლები გამორიცხავენ ან ითვალისწინებენ ჰარმონიზაციას: მე-19 მუხლი (გამორიცხავს), 67-ე, 81-ე, 83-ე მუხლები.

⁴⁷ პირველი ღირებულება საბჭომ 1962 წლის 23 ოქტომბერს მიიღო. იგი ეხებოდა ადამიანის მიერ მოხმარებად საკვებ პროდუქტებში საღებავი მინარევების გამოყენების წესებს. იხ.: O.J. 1962 L115, November 11, 1962. O.J Eng.Sp. Ed. 1959-62 279.

იმდროინდელი მე-100 მუხლი (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი შეთანხმების) ედო (ამჟამად ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლი), რომლის თანახმად, საბჭო უფლებამოსილი იყო, **ერთხმად** გამოეცა ღირეპტივები კომისიის წინადადების საფუძველზე.

დრომ აჩვენა, რომ ამგვარი პარმონიზაცია გაუმართლებელი იყო. კომისიის მიერ დეტალური ღირეპტივების შემუშავება აღმოჩნდა პრობლემატური და ხანგრძლივი პროცესი, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით რომ გაფართოების შემდეგ განსაკუთრებით რთული იყო ღირეპტივების გამოცემა ერთსულოვნების მოთხოვნის გათვალისწინებით, როგორც ეს მე-100 მუხლში იყო მოცემული.

დროთა განმავლობაში წარმოიშვა პარმონიზაციის ახალი ფორმა – **სელექტიური (არჩევითი) პარმონიზაცია, რომლის მიხედვითაც** გაერთიანების ფარგლებში ნებადართულია ღირეპტივასთან შესაბამისობაში მყოფი პროდუქტების გაყიდვა, თუმცა, იმ ფორმებს, რომლებსაც სურთ თავიანთი პროდუქციის მხოლოდ შიდა ბაზრებზე გაყიდვა, უფლება აქვთ, გააგრძელონ ეროვნული სტანდარტების გამოყენება.

ოპტიმალური და სრული პარმონიზაციის საშუალებების გამოყენების გარდა კომისიამ ასევე შეიმუშავა ახალი მექანიზმი – **ურთიერთადიარება⁴⁸** და **მინიმალური სტანდარტების გამოყენება**. *ურთიერთადიარების* პრინციპის თანახმად საქონელი, რომელიც კანონიერად იწარმოება წვერი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, ასევე მომსახურება, რომელიც გაიწევა ერთი წვერი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, დაშვებული უნდა იყოს ყველა წვერი სახელმწიფოს ტერიტორიებზე. თუმცა, ამასთან, შესაძლებელია, დაწესებული იყოს შეზღუდვები აღნიშნული საქონლის იმპორტზე ზემოთ მოცემული საფუძვლების გათვალისწინებით, ესენია: საზოგადოებრივი პოლიტიკა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა და ა.შ. მინიმალური სტანდარტების გამოყენებასთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ მიიღება პარმონიზებული სტანდარტები, რომლებიც გამოიყენება რეგულაციების ალტერნატივად.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ურთიერთადიარებამ და სტანდარტების გამოყენებამ პროცესში შემოიტანეს მოქნილობის ელემენტი. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ პარმონიზაციის მთელი ფილოსოფია შეიცვალა, გაწეული ძალისხმევაც კი არ აღმოჩნდა საკმარისი მიზნის მისაღწევად. მე-100 მუხლით გათვალისწინებული ერთსულოვნების პრინციპი კვლავ პრობლემად რჩებოდა.

პარმონიზაციისადმი ე.წ. ახალმა მიდგომამ ახალი ტალღა მოიტანა, როდესაც 1985 წელს ევროპულმა საბჭომ მოუწოდა კომისიას, 1992 წლისათვის შეემუშავებინა პროგრამა, რომლის მიზანი იქნებოდა საერთო ბაზრის ჩამოყალიბება. პასუხად კომისიამ წარმოადგინა „თეთრი ფურცლები“ სახელწოდებით „შიდა ბაზრის ჩამოყალიბება“. მოგვიანებით საბჭოსა და პარლამენტის წინაშე წარდგენილ შემოთავაზებებში – ახალი ტექნიკური პარმონიზაციისა და სტანდარტიზაციის შესახებ ახალი მიდგომა⁴⁹ – კომისიამ აღიარა არსებული მიდგომის ნაკლოვანებები და

⁴⁸ Case C- 120/ 78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649.

⁴⁹ ტექნიკური პარმონიზაცია და სტანდარტიზაცია: ახალი მიდგომა, (Technical Harmonization and Standardization: New Approach. COM (1985)19).

მოუწოდა ამ კუთხით რეფორმების განხორციელებისაკენ. არცთუ ისე დიდი ხნის შემდეგ „თეთრ ფურცლებს“ მოჰყვა 1986 წელს მიღებული ერთიანი ევროპული აქტის საფუძველზე განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები.

ახალი მიდგომა ჰარმონიზაციის პროცესში ითვალისწინებდა შემდეგ ცვლილებებს: პირველი, დირექტივები კონკრეტული სფეროს რეგულირების ფარგლებში დაყვანილ იქნა იმ „ძირითადი მოთხოვნების“ დაწესებამდე, რაც აუცილებელია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვისათვის თვალსაზრისით; მეორე, ტექნიკური დეტალების შემუშავების ვალდებულება, რომელიც, ძირითადი მოთხოვნების შესაბამისად, საჭიროა წარმოებისა და პროდუქციის ბაზარზე გასატანად, დაეკისრათ სტანდარტიზაციის სფეროში კომპეტენტურ ორგანიზაციებს; მესამე, ტექნიკური დეტალები არ იყო სავალდებულო, თუმცა ეროვნული ხელისუფლებები ვალდებულნი იყვნენ, ელიარებინათ, რომ ამ სტანდარტების მიხედვით წარმოებული პროდუქტები შეესაბამებოდნენ დირექტივების საფუძველზე ჩამოყალიბებულ „ძირითად მოთხოვნებს“.

ახალი მიდგომის ინიცირება უდავოდ წარმატება იყო საერთო ბაზრის შექმნის თვალსაზრისით, თუმცა ამ წამოწყებას არ ჩაუვლია იმ ცვლილებების გარეშე, რომლებიც განხორციელდა ერთიანი ევროპული აქტის საფუძველზე (მაღაში შევიდა 1987 წლის 1 ივლისს). მან ჰარმონიზაციასთან მიმართებით ახალი პროცედურები წარმოადგინა და შეითავსა ახალი მუხლები. კერძოდ, ახალი მე-100 (a) მუხლის შემოთავაზებით, რომელშიც, მე-100 მუხლის მსგავსად, შევიდა ზოგადი საკანონმდებლო ძალაუფლების საკითხი, თუმცა, ერთსულოვნების პრინციპის მოთხოვნის გარეშე, ნაწილობრივ გადაიჭრა მე-100 მუხლში წარმოდგენილი ერთსულოვანი ხმის მიცემის პროცედურასთან დაკავშირებული პრობლემები.

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ სიტუაცია მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ევროპული ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლი ამჟამად მთავარი ზოგადი მუხლია, რომელიც ითვალისწინებს ჰარმონიზაციის ზომებს. თუმცა ეს მუხლი კვლავ რჩება დამატებით მუხლად, რაც იმას ნიშნავს, რომ მის საფუძველზე ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებული ღონისძიებების მიღება განხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელშეკრულება სხვა უფრო კონკრეტულ ნორმას (დებულებას) არ ითვალისწინებს. თავის მხრივ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლის დებულებების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლი შესაძლებლობას იძლევა, გამოიცეს წევრ სახელმწიფოთა იმ კანონების, რეგულაციებისა თუ ადმინისტრაციული დებულებების დაახლოებასთან დაკავშირებული დირექტივები, რომლებიც პირდაპირ ახდენენ გავლენას შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებასა და ფუნქციონირებაზე. შესაბამისად, როდესაც ხელშეკრულება 114-ე მუხლს არ აძლევს ჰარმონიზაციის ზომების მიღების საშუალებას, მაშინ მოქმედებაში 115-ე მუხლი მოდის.

რაც შეეხება ჰარმონიზაციის მიზნით სამართლებრივი აქტების მიღების პროცედურებს, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე და 115-ე მუხლები კვლავ ითვალისწინებენ

სამართლებრივი აქტის მიღების ორ განსხვავებულ პროცედურას. მაშინ, როდესაც 115-ე მუხლი გამუდმებით მოითხოვს ერთსულოვნებას, 114-ე მუხლი იყენებს *ორდინარულ* პროცედურას.

ჰარმონიზაციის უზრუნველყოფის მექანიზმები ევროპულ კავშირში

დასაწყისისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული კავშირი თავისი განსხვავებული „ახალი სამართლებრივი წესრიგით“ რთული ინსტიტუციური მექანიზმია. მასში შემავალი 27 წევრი სახელმწიფოდან ყველა ჩართულია ევროპული კავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის შიდა ბაზრის ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევის მთავარი საშუალებაა. ევროპული კავშირის ფარგლებში სამართლებრივი ჰომოგენურობის/ერთგვაროვნების უზრუნველყოფის მიზნით, ხელშეკრულება ითვალისწინებს შესაბამის სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ მექანიზმსა და პროცედურებს, სადაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ევროპული კომისიის როლი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს.

ევროპული კომისია ინარჩუნებს ევროპულ კავშირზე ზოგადი ზედამხედველობის უფლებამოსილებას, რაც გამოიხატება წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიებზე წესების ერთგვაროვნად და შესაბამისად გავრცელების უზრუნველყოფით. თუმცა, ადმინისტრაციული ფუნქციების გარდა, კომისიას, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის შესაბამისად, ასევე აქვს ნახევრად-/კვაზისამართლებრივი უფლებამოსილებები, რაც იმას გულისხმობს, რომ წევრი სახელმწიფოს მიერ (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ყოფილი 226-ე მუხლი) გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ევროპულ კომისიას აქვს უფლება, სარჩელი შეიტანოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, ხელშეკრულების დარღვევის თაობაზე.⁵⁰ ეს მუხლი, ძირითადად, გამოიყენება მაშინ, როდესაც წევრი სახელმწიფოები აჭიანურებენ დირექტივების შესრულებას. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლი, თავის მხრივ, ითვალისწინებს სასჯელს წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობისათვის.

აღნიშნულ დარღვევებთან დაკავშირებული სამართალწარმოების გარდა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი ითვალისწინებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის მიმართვის უნიკალურ ფორმას – **წინასწარი გადაწყვეტილების პროცესს**. ამ პროცესის შემთხვევაში ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო თავისი იურისდიქციის ფარგლებში განმარტავს ხელშეკრულებას, ასევე განმარტავს და ადგენს კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების, ოფისებისა და სააგენტოების მიერ მიღებული აქტების კანონიერებას, თუ ამგვარი საკითხი წამოიჭრება

⁵⁰ იგივე შეიძლება განხორციელდეს წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 259-ე მუხლის თანახმად, რომელიც ითვალისწინებს ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ სარჩელის შეტანას, სადაც მხარეებად წევრი სახელმწიფოები გამოდიან.

ეროვნული სასამართლოს წინაშე. კონკრეტული საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, ეროვნულ სასამართლოებს აქვთ ევროპული კავშირის სასამართლოსთვის წინასწარი გადაწყვეტილების პროცესით მიმართვის უფლება ან ვალდებულება. სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა ეროვნული სასამართლოებისთვის გასათვალისწინებლად. ეს პროცედურა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა შიდასამართლებრივ სისტემებში, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების დებულებების გამოყენებასთან მიმართებით.

როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, წინასწარი გადაწყვეტილებების პროცესი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქციის განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი ნაწილია. უამრავი სამართლებრივი დოქტრინა შეიქმნა ამ პროცედურის გამოყენების მეშვეობით. განსაკუთრებით კი, აღნიშნავს ღირს ჰარმონიზაციასა და ღირეპტივების ეფექტურ განხორციელებასთან დაკავშირებით შემდეგი დოქტრინები:

პირველი, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეიმუშავა დოქტრინა ღირეპტივების **პირდაპირი მოქმედების** თაობაზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ ღირეპტივების იმპლემენტაციის ვალდებულების განუხორციელებლობის, შეცდომით განხორციელების, ან დაგვიანებით განხორციელების შემთხვევაში, წევრი ქვეყნის მოქალაქეს უფლება აქვს, ეროვნულ სასამართლოში საქმისწარმოების პროცესში დაეყრდნოს ამ ღირეპტივას. ეს დოქტრინა მნიშვნელოვანწილად აძლიერებს ღირეპტივების ძალას;

მეორე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შექმნა სახელმწიფოს **პასუხისმგებლობის დოქტრინა**, რაც გულისხმობს პირის უფლებას, მოითხოვოს ზარალის ანაზღაურება სახელმწიფოსგან იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფომ არ მოახდინა ღირეპტივის იმპლემენტაცია. ამასთან, აუცილებელია, იყოს დაკმაყოფილებული სასამართლოს მიერ დადგენილი გარკვეული პირობები;

მესამე, სწორედ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში იყო შემუშავებული ჰარმონიზაციის ზემოხსენებული ახალი მიდგომის მთავარი პრინციპი – **ურთიერთაღიარების** პრინციპი;⁵¹

მეოთხე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ღირეპტივების გამოყენებისა და მისი ეფექტიანობის წახალისება, მიუხედავად პირდაპირი კორიზონტალური აღსრულების უარყოფისა, განხორციელდა **ჰარმონიული განმარტების** პრინციპის განვითარების მეშვეობით, რაც მოითხოვს ეროვნული სამართლის განმარტებას ღირეპტივების ჭრილში.⁵²

დასკვნისათვის უნდა აღინიშნოს, რომ ჰარმონიზაციის მეშვეობით საერთო ბაზრის ჩამოყალიბების სასურველი შედეგი მიღწეულ იქნა ერთობლივი ძალისხმევით. მაქსიმალური ჰარმონიზაციიდან მინიმალურზე თანდათანობითი გადასვლა ეფექტური აღმოჩნდა და ახალი მიდგომა შესაბამისად გავრცელდა ევროგაერთიანების რეგულირების სხვადასხვა

⁵¹ Case C-120/ 78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649 (Cassis de Dijon).

⁵² Case C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial de Alimentacion SA* (1990) ECR I-4135 (1992)1 CMLR 305.

სფეროზე. შედეგი კი ის არის, რომ ევროპული კავშირის სამართალი დღესდღეობით აწესებს სტანდარტებს მეზობელი ქვეყნებისთვის და ევროპის მასშტაბით იქმნება (ყალიბდება) სხვადასხვა სტრუქტურა (ჩარჩოები/მექანიზმები) ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის მიზნით.

1.2.2. ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირი/ევროპის შეთანხმებების და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებების ფარგლებში

კანონმდებლობის დაახლოების მოწოდებას, როგორც უკვე აღინიშნა ასევე შეიცავს ევროპულ კავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის დადებული რიგი შეთანხმებებისა, მათ შორის: *ევროპული, სტაბილიზაციისა და ასოცირების და პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებები*. ამ თავში ზემოაღნიშნული შეთანხმებებიდან მხოლოდ პირველი ორია განხილული, უკანასკნელი კი ნაშრომის III თავის ფარგლებშია მიმოხილული, თუმცა მოცემული ქვეთავის შესავალში, ზოგადი სურათის შექმნის მიზნით, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების შესახებ რამდენიმე ზოგადი მოსაზრებაა წარმოდგენილი.

ჩამოთვლილ სამ შეთანხმებებს შორის მთავარი განსხვავება მათ მიზნებშია. ზოგიერთი მათგანის გაფორმების უპირველესი მიზანი ინტეგრაცია იყო, თუმცა მათ მალევე შეიძინეს ახალი მიზანი – წევრობა, როგორც ეს მოხდა ევროპული შეთანხმებების უმეტესი ნაწილის შემთხვევაში.⁵³ არც სხვა შეთანხმებების დადების საბოლოო მიზანი იყო წევრობა, თუმცა ითვლებოდა, რომ ამ შეთანხმებების ხელმოწერი ქვეყნები წევრობის პოტენციური კანდიდატები ხდებოდნენ, როგორც, მაგალითად, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების შემთხვევაშია. და ბოლოს, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები გაფორმდა ყველა ყოფილ საბჭოთა ქვეყანასთან, რომლებსაც გაწევრიანების არანაირი პერსპექტივა არ ჰქონდათ, იმ მიზნით, რომ უფრო ფართო სპექტრში თანამშრომლობისა და პოლიტიკური დიალოგის გზით პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებს ხელი შეეწყო ამ ქვეყნების დემოკრატიული და ეკონომიკური განვითარებისათვის.

იმის მიუხედავად, რომ ამ შეთანხმებების მიზნები ერთმანეთისაგან განსხვავდება, შინაარსობრივად ისინი ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად არ განსხვავდებიან, გარდა თავისუფალი სავაჭრო სივრცის დებულებებისა და სხვა უმნიშვნელო განსხვავებებისა. შესაბამისად, ყველა ეს შეთანხმება შეიცავს დაახლოების მუხლს. სამივე ტიპის შეთანხმებაში დაახლოების მუხლის არსებობა „ნებაყოფლობითი ჰარმონიზაციის“ მაგალითია. ლიტერატურაში მას ხშირად ევროპული

⁵³ მაგალითად, პოლონეთის ევროპული შეთანხმების პრეამბულა ადგენს: „აღიარებენ რა იმ ფაქტს, რომ პოლონეთის საბოლოო მიზანია გაერთიანების წევრობა, ეს ასოცირება, მხარეთა აზრით, დაეხმარება მას ამ მიზნის მიღწევაში“.

კავშირის „soft power“-ს⁵⁴ (რბილი ძალაუფლების) ნაწილს ან დიპლომატიურ საშუალებას⁵⁵ უწოდებენ.

1.2.2.1 ევროპული შეთანხმებები და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებები

ევროპული შეთანხმებები

ევროპული შეთანხმებები ორმხრივი ასოცირების⁵⁶ შეთანხმებებია, რომლებიც 1991 წლის შემდეგ, ერთი მხრივ, ევროპულ გაერთიანებებსა და მის წევრ ქვეყნებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემდეგ ქვეყნებს შორის გაფორმდა: ბულგარეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, უნგრეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია და პოლონეთი. ევროპული შეთანხმების ყველა წევრი ქვეყანა ამჟამად ევროპული კავშირის წევრია.

ევროპული შეთანხმებების საბოლოო მიზანია ევროპული კავშირის წევრობა.⁵⁷ მათ შინაარსი ფორმალურად სტრუქტურირებული სავაჭრო ურთიერთობებია, რაც მოიცავს როგორც პოლიტიკურ, ისე ეკონომიკურ დებულებებს⁵⁸. მათი მიზანია თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შექმნა და მომდევნო 10 წლის განმავლობაში საერთო ბაზრის „ოთხი ძირითადი თავისუფლების“ იმპლემენტაცია; ისინი ასევე უზრუნველყოფენ პოლიტიკური და ეკონომიკური თანამშრომლობის, მათ შორის დაახლოების, კანონმდებლობის ზოგად ჩარჩოს.

თავდაპირველად, 1990-იანი წლების დასაწყისში, როდესაც ევროპული შეთანხმებებს ხელი მოეწერათ, ისინი **მიერთების ალტერნატივად** უფრო ითვლებოდნენ, ვიდრე ამ მიმართულებით განვითარების საშუალებად⁵⁹, როგორც ეს მოცემულია პოლონეთისა და უნგრეთის ევროპული შეთანხმებების პრეამბულასა და ასოცირების ახალი ტიპის შესახებ კომისიის თავდაპირველ *კომუნიკეში (ე.წ. მიმართვა)*⁶⁰. ცენტრალურ- და აღმოსავლეთევროპული ქვეყნების

⁵⁴ Dean Nye, *Soft Power- The Means of Success in the World Politics*, (New York: PublicAffairs, 2004), 75-83.

⁵⁵ Guy Harpaz, "When East Meets West: Approximation of Laws in the EU-Mediterranean Context," *Common Market Law Review* 43 (2006): 993-1022, 1000.

⁵⁶ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ იქნა განმარტებული *დემირელიის* საქმეში: „ასოცირების შესახებ შეთანხმებამ შექმნა სპეციალური პრივილეგირებული კავშირები ევროპული კავშირისა წევრ სახელმწიფოებთან, რომლებმაც, გარკვეულწილად მაინც, მონაწილეობა უნდა მიიღონ გაერთიანების სისტემაში“. იხ.: Case 12/86 *Meryem v.Stadt Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719.

⁵⁷ ეს მიზანი მოგვიანებით ჩამოყალიბდა, თუმცა შეთანხმებების მიზნების ჩამონათვალში ოფიციალურად არ არის მითითებული.

⁵⁸ იხ. ყველა ევროპული შეთანხმების პირველი მუხლი.

⁵⁹ Commission Communication to the Council COM (90) 278 final act of 27 Aug.1990, the Conclusions of the Edinburgh European Council of 11-12 Dec. 1992, based on the Commission's report entitled *Europe and the Challenge of Enlargement*. იხ.: Marc Marsesceau and Elisabetta Montaguti, "Relations Between the EU and Eastern Europe: A Legal Appraisal," *Common Market Law Review* 32 (1995):1327-1367, 1329. (Inglis footnote 1), also see Eugenius Piontek, "Central and Eastern Countries in Preparation for Membership in the European Union- A Polish perspective", *I Yearbook of Polish European Studies* 73 (1997): 73.

⁶⁰ Commission's Communication on Association Agreement with the countries of Central and Eastern Europe: A General Outline, COM (90) 398; Commission Communication to the Council COM (90)278

კონტექსტში შესაძლო გაფართოების მიმართ ზოგიერთი წევრი ქვეყნის მერყევი დამოკიდებულების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირი იძულებული იყო, ევროპული შეთანხმებები შეეფუთა როგორც ასოცირების შესახებ შეთანხმების განსაკუთრებული და ექსკლუზიური ფორმა, რათა ცენტრალურ- და აღმოსავლეთევროპული ქვეყნებისათვის იგი ნაკლებად არასასურველი გაეხადა⁶¹.

ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების ევროპული შეთანხმებების უკვე გაფართოებულ კალათაში დაშვება⁶² (ევროპული შეთანხმებები ასევე დაიდო: ბულგარეთთან, რუმინეთთან, ბალტიის ქვეყნებსა და სლოვენიასთან), სავარაუდოდ, დააკნინებდა შეთანხმებების ექსკლუზიურ ხასიათს და შეასუსტებდა მის პოლიტიკურ ღირებულებას.⁶³ შესაბამისად, ევროპულ შეთანხმებასა და მიერთებას შორის პირდაპირი კავშირი 1993 წლის კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს სამიტზე დამყარდა.⁶⁴ კოპენჰაგენის ევროპულმა საბჭომ ასოცირებული ქვეყნების მიერთება ევროპული კავშირის საერთო მიზნად გამოაცხადა. მათგან 10 ქვეყანა ევროპული კავშირში გაწევრიანების აპლიკანტი გახდა. კოპენჰაგენის ევროპულმა საბჭომ დააწესა გაწევრიანების კრიტერიუმები. ბალტიის ქვეყნებსა და სლოვენიასთან მოგვიანებით გაფორმებული ევროპული შეთანხმებების პრეამბულა ამ კრიტერიუმებს ასახავს.⁶⁵ შესაბამისად, ევროპული კავშირის ურთიერთობა ცენტრალურ- და აღმოსავლეთევროპულ ქვეყნებთან ორ მიზანს ითვალისწინებდა: ერთი მხრივ, პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის ხელშეწყობას და, მეორე მხრივ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მიერ წევრობის ვალდებულებების აღების მეგზურობას.⁶⁶ ეს ახალი ორიენტაცია

final of Aug.1990, the Conclusions of the Edinburgh Council of 11-12 Dec.1992, based on Commission report entitled Europe and Challenge of Enlargement.

⁶¹ Christophe Hillion, "Mapping out the New Contractual Relations between the European Union and its Neighbors: Learning from the EU-Ukraine 'Enhanced Agreement'", *European Foreign Affairs Review* 12 (2007): 169-182, 176.

⁶² Heather Grabbe, "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire," *International Political Science Review* 23/3 (2002): 249-268, 257. Eligibility for Europe Agreement formally depended on five condition: rule of law, human rights, a multi-party system, free and fair election and a market economy.

⁶³ როგორც პილიონი აღნიშნავდა, „ევროგაერთიანების მხრიდანაც იგრძნობოდა, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნების მიმართ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისაგან განსხვავებული მიდგომაა საჭირო მათი პოტენციური რეინტეგრაციის მიზნით, მაგალითად, დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ფორმით. იხ. Christophe Hillion, "Mapping out the New Contractual Relations between the European Union and its Neighbors: Learning from the EU-Ukraine 'Enhanced Agreement'", *European Foreign Affairs Review* 12 (2007):169-182, 176).

⁶⁴ ინფორმაციისთვის თუ რატომ შეცვალა ევროპის საბჭომ „ასოცირება“ „წევრობით“, როგორც სტაბილურობის დამყარების ძირითადი ინსტრუმენტი, იხ.: Luck Friis and Anna Murphy, "EU and Central and Eastern Europe- Governance and Boundaries," *Journal of Common Market Studies* 37/2 (1999): 211-232, 220.

⁶⁵ იხ.: ესტონეთის, ლატვიის, ლიტვისა და სლოვენიის ევროპული შეთანხმებები. მათი ევოლუციის შესახებ დამატებითი ინფორმაციის მისაღებად იხ.: Kristyn Inglis, "The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-Accession Reorientation," *Common Market Law Review* 37 (2000): 1173-1210.

⁶⁶ Heather Grabbe, "A partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants," Robert Schuman Center Working Paper 12/99, San Somenico di Fiesole (FI): EUI (1999): 2.

(მიდგომა) შემდგომში დაიხვეწა კომისიისა⁶⁷ და საბჭოს⁶⁸ რამდენიმე პოლიტიკურ დოკუმენტში.

სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებები

სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები, ისევე როგორც ევროპული შეთანხმებები ასოცირების ტიპის ორმხრივი შეთანხმებებია, რომლებიც 2001 წლიდან გაფორმებულია ევროპულ გაერთიანებებს, მის წევრ ქვეყნებსა და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს შორის (ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ხორვატია, იუგოსლავიის ფედერალური რესპუბლიკა, მაკედონია და ალბანეთი). ამჟამად მაკედონიის, ყოფილი იუგოსლავიის, რესპუბლიკა წევრობის კანდიდატია, ხოლო ხორვატია 2013 წლისთვის ევროპული კავშირში უკვე დაგეგმილი გაწევრიანების მოლოდინშია, ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა „პოტენციური კანდიდატის“ სტატუსით სარგებლობენ.

სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებთან გაფორმების იდეა იმ პერიოდით თარიღდება, რომელსაც ფრისი და მერფი „დაჩქარებულ მოლაპარაკებებს“ უწოდებენ და რომელიც დასრულდა 1999 წლის 10 ივნისს კოლონში ევროპელი ლიდერების მიერ სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან სტაბილურობის პაქტის გაფორმებით.⁶⁹ ამ მოლაპარაკებათა ფარგლებში მოხდა შეთანხმება იმის თაობაზე, რომ ევროპული კავშირი მნიშვნელოვნად გააფართოებდა დასავლეთ ბალკანეთის მიმართ უკვე არსებულ პოლიტიკას ახალი სტაბილიზაციისა და ასოცირების წინა პროცესის იმპლემენტაციის გზით.⁷⁰ აქ კომისიამ აღნიშნა, რომ სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები ევროპული შეთანხმებების სათანადო **ალტერნატივას შექმნიდნენ**, რომლებიც, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ამჟამად მიიჩნევიან ევროპული კავშირის წევრობის თითქმის უზრუნველყოფელ შეთანხმებებად. შესაბამისად, იმისათვის, რომ შეემცირებინათ დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მიერთების წინა მოლოდინები და აერიდებინათ წევრობის თაობაზე განცხადებების შეტანა, შეიქმნა ახალი ტიპის შეთანხმება – სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმება, რომლის საბოლოო მიზანი წევრობა არ იყო. წევრობასთან კავშირის ნაცვლად, მისი წარმატებული იმპლემენტაცია მხოლოდ კანდიდატის სტატუსსა და

⁶⁷ Communication of 13 July from Commission on the *Europe agreements and Beyond: A strategy to prepare countries of Central and Eastern Europe for accession*, COM (94) 320 final, and the follow up of 27 July 1994, COM (94)361 final; ასევე იხილეთ: White Paper of 1995 of Commission on *Preparation of the associated countries of central and eastern Europe for integration into the internal market of the Union*.

⁶⁸ იხ.: See Eessen European Council, Conclusions of the Presidency, Annex IV, report from the Council to the Essen European Council on a Strategy to Prepare for the Accession of the Associated Countries of Central and Eastern Europe.

⁶⁹ Luck Friis and Anna Murphy, “Turbo Charged Negotiations: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe,” *Journal of European Public Policy* 7 (2000): 767-786.

⁷⁰ David Phinnemore, “Stabilization and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?” *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): 77-103, 78. On the relations prior to signing of the Stabilisation and Association Agreements see Marise Cremona, “Creating the New Europe: the Stability Pact for South Eastern Europe in the Context of EU-SEE Relations” in Alan Dashwood and A. Ward, (eds.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 2, 1999, (Oxford, Hart Publishing,) 463-506.

წევრობის თაობაზე მოლაპარაკებების დაწყებას სთავაზობს შეთანხმების მონაწილე ქვეყნებს.⁷¹

მიუხედავად იმისა, რომ სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები ჩანაფიქრში ახალი ტიპის შეთანხმებად უნდა ჩამოყალიბებულიყო, მათი მოდელი ევროპული შეთანხმებების მოდელის მსგავსია და ბევრი საერთო მახასიათებელი აქვთ.⁷²

სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების მიზანი, გარკვეულწილად, ასევე ევროპული შეთანხმებების მიზნების მსგავსია, თუმცა, აქ რამდენიმე მცირეოდენი განსხვავებაც შეინიშნება: პირველი, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები არ ქმნიან ევროპულ კავშირში ქვეყნის თანდათანობით ინტეგრაციის სათანადო ჩარჩოებს. მსგავსი მიზნები, ძირითადად, ასახულია დეკლარაციულ პრეამბულებში, მაგრამ ეს არ არის ასოცირების მკაფიო მიზანი მაშინ, როდესაც ევროპული შეთანხმებებში აღნიშნული ფორმულირება გვხვდება. შესაბამისად, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები ბადებს კითხვას, თუ რა არის ასოცირების გრძელვადიანი მიზანი, მაშინ, როდესაც პრეამბულა სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების წევრ ქვეყანას ევროპული კავშირის წევრობის პოტენციური კანდიდატის სტატუსს ანიჭებს;⁷³ მეორე, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების მკაფიოდ გამოხატული მიზანი მხოლოდ ასოცირება არ არის. როგორც ეს მის სათაურშია მითითებული, ამ შეთანხმებების მიზანი სტაბილიზაციაა. მხოლოდ სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები ითვალისწინებს მასში აღნიშნულ ყველა სფეროში რეგიონული თანამშრომლობის გაღრმავების მიზანს, რაც შეთანხმებებში რეგიონში შედარებით მეტი მშვიდობის დასამყარებლად ჩაიდო⁷⁴ და ევროპულ კავშირთან ურთიერთობების სამომავლო განვითარების უმნიშვნელოვანეს პირობად ითვლება.⁷⁵

შეთანხმებების საწყისი მიზნებიდან ყურადღება დროებით რომ გადავიტანოთ, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს შემდეგი ფაქტი: მაკედონიის, ყოფილი იუგოსლავიის, რესპუბლიკამ პოტენციური კანდიდატის“ ჩარჩოებში უკვე მოიპოვა კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი, ხორვატიამ კი უფრო მეტი, მიერთებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების დასრულება, მოახერხა, (გაწევრიანება დაგეგმილია 2013 წლისათვის) მაშინ, როდესაც სხვა ქვეყნები ჯერ ისევ იბრძვიან ამ სტატუსის მოსაპოვებლად. როგორც დავიდ ფინიმორმა 2003 წელს მართებულად აღნიშნა, „ამ შეთანხმებებს არა მხოლოდ მსგავსი

⁷¹ Efstathois T. Fakiolas and Nikolaos Tzifakis, "Transformation of Accession? Reflecting on the EU's Strategy towards the Western Balkans," *European Foreign Affairs Review* 13 (2008): 377-398, 389.

⁷² მაგალითად, დევიდ ფინემორი მათ უწოდებს ახალი ტიპის ევროპულ შეთანხმებებს. იხ.: David Phinnemore, "Stabilization and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?" *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): 77-103, 80.

⁷³ დევიდ ფინემორის მიხედვით, „ტერმინ პოტენციურ კანდიდატს ოფიციალური განმარტება არ გააჩნია და ის არ ანიჭებს ევროპული კავშირის წევრობის იურიდიულ უფლებას“. მისი აზრით, „ყველაზე მთავარი ამ აღიარებაში არის ევროპული კავშირის ნება, დაინახოს კანდიდატის სტატუსის მქონე ქვეყნების წევრობის ამბიციების რეალიზება“. იხ.: Please see: David Phinnemore, "Stabilization and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?" *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): 77-103, 100.

⁷⁴ David Phinnemore, "Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?" *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): 77-103, 79.

⁷⁵ იხ. Maire Braniff, "Transforming the Balkans? Lesson Learning and Institutional Reflexivity in the EU Enlargement Approach," *European Foreign Affairs Review* 14 (2009): 547-563, 554.

სტრუქტურა და იდენტური კონტექსტი აქვთ, არამედ ორივე მათგანი გულისხმობს შესაძლო წევრობის პერსპექტივას“.

1.2.2.2. ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებების ფარგლებში სამართლებრივი პარმონიზაციის საკანონმდებლო ჩარჩო

ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების ფარგლებში ეროვნული კანონმდებლობების დაახლოება ითვლება ამ ქვეყნების სამართლებრივი ინტეგრაციის პროცესში ჩართვის ყველაზე ეფექტურ მეთოდად. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ზოგადად, ევროპულ შეთანხმებებს, ისევე როგორც სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებებს, მსგავსი სტრუქტურა და მათში ასახული საკითხების მარეგულირებელი დებულებები აქვთ. იგივე შეიძლება ითქვას დაახლოების მუხლების შესახებაც. მიუხედავად ამ შეთანხმებებს შორის არსებული განსხვავებებისა, რომლებიც ერთი და იმავე კატეგორიის ფარგლებშიც არსებობს, ყოველი შეთანხმება მოიცავს თავს „საკანონმდებლო დაახლოება (და კანონების აღსრულება)“ და ასევე დაახლოების დებულებებს. შეთანხმებების ერთი ჯგუფის ფარგლებში არსებული დებულებები პარმონიზაციის მიმართ ერთნაირ მიდგომებს ითვალისწინებს. დაახლოების კონტექსტში ორივე ტიპის შეთანხმებაში დაახლოების მუხლების როგორც საერთო, ასევე განმასხვავებელი ნიშნების იდენტიფიცირებაა შესაძლებელი.

ა) ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების საერთო მახასიათებლები

- ორივე ტიპის შეთანხმებაში შემდგომი ინტეგრაციის წარმატება დაკავშირებულია დაახლოების ვალდებულებასთან. მაგალითად, კავშირსა და უნგრეთს შორის ევროპული შეთანხმების 57-ე მუხლის მიხედვით, ამ ქვეყნის ევროპულ კავშირში ეკონომიკური ინტეგრაციის მთავარი წინაპირობა მისი არსებული და მომავალი კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებაა. ევროპული შეთანხმებების სხვა შეთანხმებებშიც მსგავსი დებულებებია ჩადებული.⁷⁶ ნაკლებად მძაფრი, მაგრამ მსგავსი ფორმულირებაა მოცემული სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებებში. მაგალითად, მაკედონიის შეთანხმების 86-ე მუხლში წერია, რომ „მხარეები აცნობიერებენ ევროპულ გაერთიანებასთან მაკედონიის, ყოფილი იუგოსლავიის, რესპუბლიკის არსებული და მომავალი კანონების დაახლოების მნიშვნელობას.“

- ორივე ტიპის შეთანხმების დაახლოების ვალდებულებათა საზღვრები ერთნაირია: „[ასოცირებული ქვეყანა] უნდა შეეცადოს, რომ საკუთარი კანონმდებლობა თანდათანობით გაერთიანების კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოიყვანოს“.⁷⁷ თუმცა შეთანხმებები ითვალისწინებს გარკვეულ მცირეოდენ გადახვევებსაც, მაგალითად, პოლონეთისა და უნგრეთის ევროპული შეთანხმებები, სადაც „პოლონეთმა ყველაფერი უნდა გააკეთოს იმისათვის, რომ თავისი კანონმდებლობა გაერთიანების კანონმდებლობასთან თავსებადი გახადოს

⁷⁶ მაგალითად, უნგრეთის ევროპული შეთანხმების 67-ე მუხლი, პოლონეთის ევროპული შეთანხმების 68-ე მუხლი.

⁷⁷ მაკედონიის სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების 68-ე მუხლი.

(68-ე მუხლი) და „უნგრეთმა უნდა უზრუნველყოს, რომ მისი კანონმდებლობა გაერთიანების კანონმდებლობასთან მაქსიმალურად თავსებადია“.

- არცერთი შეთანხმება არ იძლევა გაწევრიანების გარანტიას დებულებების შესრულების სანაცვლოდ (შედგებად). ისინი მხოლოდ მიუთითებენ ჰარმონიზაციაზე, როგორც ევროპულ გაერთიანებებთან ამ ქვეყნების უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის განმსაზღვრელ მნიშვნელოვან პირობაზე.

- მიუხედავად კანდიდატი და პოტენციურად კანდიდატი ქვეყნის მიერ განსახორციელებელი საკანონმდებლო დაახლოების მოცულობისა, არც ერთი შეთანხმება არ ქმნის ინსტიტუციურ მექანიზმს, რომელიც ამ ქვეყნებისათვის უზრუნველყოფს ევროპული კავშირის წესების ჩამოყალიბების პროცესში ჩართულობის შესაძლებლობას.

- არცერთი შეთანხმება არ ითვალისწინებს მეთოდების აღწერილობათა ჩამონათვალს, რომელიც ქვეყნებმა უნდა გამოიყენონ სამართლებრივი დაახლოების პროცესის დროს, თუმცა ცოტაოდენი უმნიშვნელო ელემენტის გამოყოფა მაინც არის შესაძლებელი.⁷⁸

აღსანიშნავია, რომ დაახლოებისათვის დროითი ჩარჩოები და მეთოდოლოგია გათვალისწინებულია სხვადასხვა დოკუმენტში, მათ შორის სახელმწიფოების ეროვნული პროგრამებისა და ევროპული კავშირის დოკუმენტებში. უკანასკნელის საუკეთესო მაგალითი კი მიერთებასთან დაკავშირებული პარტნიორობებია.

ბ). განსხვავებები ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმებების დაახლოების მახასიათებლებში

- *სფეროებისათვის პრიორიტეტების მინიჭება:* ყველა ევროპული შეთანხმებასფეროების პრიორიტეტულობის ჩამონათვალს გვთავაზობს, რომლებზეც კანონების დაახლოება უნდა გაგრძელდეს. როდესაც შეთანხმების გარკვეული დებულებები არეგულირებენ კონკრეტულ სფეროებს, ქვეყანა, სამართლებრივი ნორმების გაზიარებასთან ერთად, შეიძლება ვაღდეულები იყოს, დაემორჩილოს ამ სფეროში არსებულ საერთაშორისო კონვენციებს. სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებები პრიორიტეტული სფეროების ჩამონათვალს არ შეიცავს. იქ მხოლოდ ნახსენებია „შიდა ბაზართან დაკავშირებული ევროპული კავშირის *acquis*-ის ფუნდამენტური ელემენტები“.

- *დაახლოების განრიგი:* ევროპული შეთანხმებები არ უზრუნველყოფენ დაახლოების განხორციელების ზოგად განრიგს.⁷⁹

⁷⁸ მაგალითად, ევროპული შეთანხმებების შემთხვევაში დაახლოების პრიორიტეტული სფეროების უმეტესობა ასახულია ან ინტეგრირებულია ევროპული შეთანხმებების სპეციალურ დებულებებში, რომლებიც მხარეებს შორის თანამშრომლობის სფეროებს განსაზღვრავენ. ამასთან, ეს დებულებები ხანდახან ჰარმონიზაციის კონკრეტულ მეთოდს გვთავაზობენ, რაც, კავშირის სტანდარტების მიხედვით, ეროვნული კანონმდებლობების შემუშავებასა და იმპლემენტაციას და მხარეებს შორის არსებული სტანდარტების ერთობლივი აღიარების შესახებ შეთანხმებების დადებას უზრუნველყოფს უნგრეთის მაგალითი: სოფლის მეურნეობა – 76, გარემოს დაცვა – 79, წყლის რესურსების მართვა – 80, და სხვ.

⁷⁹ იმის გათვალისწინებით, რომ კანდიდატი ქვეყნების მიერ (დაახლოების ეროვნული პროგრამები) და ევროპული კავშირის მიერ (პარტნიორობები მიერთების თაობაზე ან

აღნიშნულთან მიმართებით სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების წევრი ქვეყნებისთვის სიტუაცია სხვაგვარია. შეთანხმება აწესებს განრიგს დაახლოებისათვის. მაგალითად, ევროპული გაერთიანება-მაკედონიის, ყოფილი იუგოსლავიის, რესპუბლიკის სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებებ⁸⁰ მოითხოვს, რომ პროცესი დაიწყოს შეთანხმების ხელმოწერიდან და 10-წლიანი გარდამავალი პერიოდის გასვლის შემდეგ დასრულდეს. 68-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, გარდამავალი პირველი 5-წლიანი პერიოდი ითვალისწინებს ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა: შიდა ბაზრის კანონმდებლობა და მასთან დაკავშირებული სხვა სფეროები. ის ასევე მოიცავს კონკურენციის სამართალს, საკუთრების უფლების სტანდარტებსა და სერტიფიცირებას, შესყიდვების საჯარო სამართალს და მონაცემთა ბაზის დაცვას; მეორე ფაზის ფარგლებში დარჩენილი სფეროების დაფარვაც უნდა მოხდეს. მიუხედავად ამისა, ევროგაერთიანებასა და ხორვატიას შორის დადებული სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმება არ ქმნის ამგვარ დეტალურ დროით ჩარჩოებს. 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „დაახლოების პროცესი დაიწყება შეთანხმების ხელმოწერის თარიღიდან და თანდათანობით გაერთიანების კანონმდებლობის ყველა ელემენტზე გავრცელდება იმ პერიოდის დასრულებამდე, რომელიც ამ შეთანხმების მე-5 მუხლით არის განსაზღვრული“. ორივე სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების შემთხვევაში უნდა მოხდეს დაახლოების პროგრამების მიღება კოორდინაციის⁸¹ ან ევროპული კავშირის კომისიასთან შეთანხმების საფუძველზე.⁸²

13. ჰარმონიზაციის საგარეო კონტექსტი: განხილვა

ინტეგრაციის ფაქტობრივად სამი მოდელისა და ამ მოდელების ფარგლებში დაახლოება/ჰარმონიზაციის პროცესის განხილვის შემდეგ მნიშვნელოვანია თითოეულ მათგანთან მიმართებით რამდენიმე ასპექტის მიმოხილვა და აღნიშვნა.

ინტეგრაციის *ევროპული კავშირის მოდელის* მიხედვით, დაახლოება და ჰარმონიზაცია მიიჩნევა სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე პროცესად შიდა ბაზრის ფუნქციონირებისათვის, რაც ევროპული კავშირის ძირითადი ეკონომიკური საფუძველია. მაშასადამე, ევროპულ კავშირში ჰარმონიზაცია ეკონომიკური მიზნებისათვის გამოიყენება. ევროპულ კავშირში ჰარმონიზაცია არ არის ნებაყოფლობითი პროცესი,

პროგრესის შესახებ ანგარიშები) შემუშავებულ დოკუმენტებს შეუძლიათ შექმნან დაახლოებისათვის განრიგი.

⁸⁰ იხ. მაკედონიასთან სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმების 68-ე მუხლი.

⁸¹ იხ.: მაკედონიის, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკის, სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების 68-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁸² „ადრეულ ეტაპზე... ეყრდნობა შიდა ბაზრებთან დაკავშირებულ *acquis*-ის, ასევე ვაჭრობასთან დაკავშირებულ სხვა სფეროებს იმ პროგრამის საფუძველზე, რომელიც უნდა შეთანხმდეს ევროგაერთიანებებსა და ხორვატიას შორის“. იხ.: ხორვატიის სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების 69-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

რადგანაც ამ პროცესში მონაწილე ყველა ქვეყანა ხელშეკრულებით კისრულობს ვალდებულებას, მოახდინოს საკუთარი ეროვნული კანონმდებლობების ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის კანონებთან. შესაბამისად, ჰარმონიზაციის უმნიშვნელოვანესი როლის გათვალისწინებით, პროცესის სათანადო ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით, ხელშეკრულებები ქმნიან რთულ ინსტიტუციურ და აღსრულების მექანიზმებს.

რაც შეეხება ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებებს, ისინი ევროპულ კავშირში არსებული სამართლებრივი ჩარჩოსგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. შეთანხმებების უმთავრესი მიზანი მხოლოდ ეკონომიკური ხასიათის მიზნებით არ შემოიფარგლება, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი გარკვეულ ეკონომიკურ კომპონენტებსაც შეიცავენ. ეს შეთანხმებები მიერთების წინა პროცესს (როგორც ეს ევროპული შეთანხმებების შემთხვევაშია) ან მიერთების წინის-წინა პროცესს (სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების შემთხვევაში) ემსახურება, რაც, თუ გავიხსენებთ, ამ შეთანხმებათა უმეტესობის გაფორმების დროს არ იყო გათვალისწინებული. შესაბამისად, აღნიშნული შეთანხმებების ფარგლებში დაახლოება ნებაყოფლობითი პროცესია, რომელიც მხარეებს შორის შემდგომი ინტეგრაციის პროცესის (არა მხოლოდ ეკონომიკური) წარმატებასთან არის მიბმული, მაგრამ ამაღროულად *გაწვევრიანების აუცილებელი პირობაა*.⁸³ ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების დაახლოების **ვალდებულების ფარგლებთან** მიმართებით აღსანიშნავია, რომ დაახლოების შესახებ მხოლოდ ბუნდოვანი ფრაზეოლოგიით წარმოდგენილი ერთი თავი ქმნის დაახლოების საფუძველს, რომელშიც დაახლოების არსიც კი არ არის ზუსტად განსაზღვრული. თუმცა კიდევ უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არ წარმოშობს რაიმე სახის პრაქტიკულ პრობლემებს, რადგანაც ეს შეთანხმებები, როგორც მიერთების წინა და მიერთების წინის-წინა პროცესის ნაწილები, განივრცობა სხვა არასავალდებულო დოკუმენტების შემუშავების საფუძველზე.⁸⁴ შესაბამისად, ევროპული შეთანხმებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმების შემთხვევებში, **დაახლოება, რომელიც თეორიულად ნებაყოფლობითია, პრაქტიკაში ნებაყოფლობით ხასიათს ადარ ატარებს.**

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჰარმონიზაციასა და მის არსთან მიმართებით რამდენიმე მარტივი დასკვნის გაკეთებაა შესაძლებელი.

მართლაც, საგარეო დონეზე ჰარმონიზაცია ნებაყოფლობითია და მესამე ქვეყნები კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში არ მონაწილეობენ. სხვადასხვა შეთანხმების ჰარმონიზაციის დებულებებს სხვადასხვა კონტექსტი აქვთ და განსხვავებული მოტივაციებით უწყობენ ჰარმონიზაციას ხელს. ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების ქვეყნების მოტივაცია, მაგალითად, ევროპული კავშირის წევრობაა.⁸⁵

⁸³ რომელიც, თავის მხრივ, შესაძლოა და შეიცავს კიდევ ეკონომიკურ და სხვა სახის მოტივაციებს.

⁸⁴ მაგალითად, მიერთებასთან დაკავშირებული პარტნიორობების საშუალებით.

⁸⁵ რაც, რა თქმა უნდა, ეკონომიკურ მოსაზრებებსაც შეიცავს, რადგანაც ქვეყანა, რომელიც ევროპული კავშირის წევრი გახდება, ევროპული კავშირის შიდა ბაზრის

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, ავტორმა შეიმუშავა შემდეგი განმარტება: „პარმონიზაცია ნებაყოფლობითი პროცესია, რომლის ფარგლებშიც მესამე ქვეყანა ცალმხრივად ახდენს საკუთარი კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანას, რომლის ფარგლებიც დამოკიდებულია ევროპულ კავშირთან ამ ქვეყნის საკონტრაქტო ურთიერთობებზე, **ასევე იმ მიზნებზე, რომლებიც სასურველია ან გათვალისწინებულია, მიღწეულ იქნეს ამ საკონტრაქტო ურთიერთობების ფარგლებში.**“

შესაბამისად, მესამე ქვეყნებთან ევროპული კავშირის შეთანხმების დაახლოების დებულებების წაკითხვისა და მისი ინტერპრეტირების დროს სათანადო ყურადღება უნდა მიექცეს იმ კონტექსტს, რომლის ფარგლებშიც ეს შეთანხმებები გაფორმდა.⁸⁶ კერძოდ, შეთანხმებების დაახლოების დებულებათა განმარტება უნდა მოხდეს არა მხოლოდ საკონტრაქტო ურთიერთობებზე დაყრდნობით, არამედ ასევე მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ევროპულ კავშირთან ინტეგრაციის დონე, რომელიც სასურველია, ან გათვალისწინებულია კონკრეტული ურთიერთობების ფარგლებით.

2. საქართველო - ევროპული კავშირის პარმონიზაციის საკანონმდებლო ჩარჩო

წინა ქვეთავში განხილულმა საკითხებმა მოგვცა იმისი საშუალება, რომ ნათელი მოგვეფინა, თუ რას გულისხმობს ზოგადად პარმონიზაციის პროცესი და პასუხი გაგვეცა შეკითხვაზე, თუ რაზეა დამოკიდებული კონკრეტულ კონტექსტში პარმონიზაციის დებულების არსი და ინტერპრეტირება. წინამდებარე ქვეთავი ამოცანას წარმოადგენს პარმონიზაციის დებულებების ინტერპრეტირება კონკრეტულად საქართველოს კონტექსტში, ასევე მსჯელობა იმაზე, თუ რა მნიშვნელობა აქვს საქართველოსთვის პარმონიზაციის ვალდებულების შესრულებას და რა შედეგებშია შესაძლო, აისახოს საქართველოს მიერ პარმონიზაციის ”რბილი“ ვალდებულების არშესრულება.

ნაწილიც ხდება და, შესაბამისად, უნდა შეეძლოს იმავე წესების მიხედვით ფუნქციონირება.

⁸⁶ მარსოსა და მონტაგუტის მიხედვით: „ევროპულ შეთანხმებებსა და პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებებს შორის სამართლებრივი და პოლიტიკური განსხვავების ცოდნა გადამწყვეტი ფაქტორია XX საუკუნის ბოლოს ევროპის მიმართ ევროპული კავშირის ახალი გეოპოლიტიკური სტრატეგიის „გასაგებად“. იხ.: The Contribution by Marc Marsesceau and Elisabetta Montaguti, “Relations Between the EU and Eastern Europe: A Legal Appraisal,” *Common Market Law Review* 32 (1995): 1327-1367.

2.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება

2.1.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების ჩარჩო

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები⁸⁷, რომლებიც თითქმის ყველა ყოფილ საბჭოთა და ახალდამოუკიდებლობამიღებულ სახელმწიფოსთან გაფორმდა, არის ევროპული კავშირის სახელშეკრულებო ჩარჩო ყოფილ საბჭოთა სახელმწიფოებთან მიმართებით

როგორც საერთაშორისო შეთანხმებები, დადებული, ერთი მხრივ, ევროპულ კავშირსა და, მეორე მხრივ, ახალ დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს შორის, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები სავალდებულო დოკუმენტებია და ევროპული კავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების საკანონმდებლო სისტემების განუყოფელი ნაწილებია.⁸⁸ ევროპულ კავშირსა და მესამე ქვეყნებს შორის გაფორმებული საერთაშორისო შეთანხმებები, როგორიცაა: „ასოცირების“, „სტაბილიზაციის“, „თანამშრომლობისა“ და „განვითარების“ შეთანხმებები, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებები მიიჩნევა ე.წ. „საწყისი დონის“ შეთანხმებებად.⁸⁹

ყველა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ტექსტი და სტრუქტურა, წინა თავში განხილული ასოცირებისა და სტაბილიზაციის შეთანხმებების მსგავსად, თითქმის იდენტურია⁹⁰, თუ არ ჩავთვლით ზოგიერთ უმნიშვნელო განსხვავებას.⁹¹ ეს გარემოება განაპირობებს სამეცნიერო ლიტერატურაში პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების შეთანხმების მოდელად,

⁸⁷ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები, ზოგადად, შერეული ტიპის შეთანხმებებია ევროგაერთიანებასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის, ერთი მხრივ, და პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების ქვეყნებს შორის, მეორე მხრივ. ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ შერეულ შეთანხმებებთან დაკავშირებით მეტი ინფორმაციისათვის იხ.: Marc. Maresceau, „A Typology of mixed agreements“, in *Mixed Agreements Revisited, The EU and its Member States in the World*, eds. Cristophe. Hillion, and Panos Koutrakos (Oxford: Hart Publishing, 1910), 11-29.

⁸⁸ მართლმსაჯულების სასამართლოს საერთაშორისო შეთანხმებების ევროგაერთიანების სამართლებრივი სისტემის ნაწილად აღიარებასთან დაკავშირებით, იხ.: Case C-104/81, *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg*, [1982] ECR 3641, para 13.

⁸⁹ Roman Petrov, „Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further Speculation?“, *EUI MWP* (2008/17): 4.

⁹⁰ პეტროვის მიხედვით, მიუხედავად მკვეთრი განსხვავებებისა, შეიძლება ყველაზე გამართლებული იყოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების შედარება ასოცირების შეთანხმებებთან. დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ.: Roman Petrov, „The Partnership and Cooperation Agreements with the Newly Independent States“, in *Handbook on European Enlargement*, eds. A. Ott and K. Inglis, (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), 175-194, 178.

⁹¹ მაგალითისთვის, უკრაინის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება შედგება 10 თავისაგან, ხოლო რუსეთის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება 11 თავისაგან.

ერთგვარ სამაგალითო შეთანხმებად მოხსენიებას.⁹² პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების ზოგადი მიზანია პოლიტიკური დიალოგის მექანიზმის ჩამოყალიბება, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების წევრ ქვეყნებსა და ევროპული კავშირის წევრ ქვეყნებს შორის ეკონომიკური ურთიერთობების ხელშეწყობა, დემოკრატიული რეფორმების გამტკიცება, ადამიანის უფლებების დაცვა და კანონის უზენაესობის განმტკიცება. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის არც ერთი შეთანხმება **წევრობას არ ითვალისწინებს** მოკლე ან გრძელვადიან პერსპექტივაში. საბოლოო ჯამში, ამ შეთანხმებების მიზანია უფრო მჭიდრო პოლიტიკური კავშირების ჩამოყალიბება, ვაჭრობისა და ინვესტიციების განვითარება, რეფორმების პროცესის ხელშეწყობა და მხარეებს შორის, სამხედრო და უსაფრთხოების სფეროს გარდა, ყველა სახის საქმიანობაში საჭირო პირობების შექმნა.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების უმრავლესობა შეიცავს „ევოლუციურ მუხლებს“, რომელთა საშუალებითაც ევროპული კავშირი აწესებს „განსხვავებულ პირობებს“ თუ „პირობითობას“ საკუთარ საგარეო პოლიტიკაში. ეს მუხლები არასავალდებულო ხასიათს ატარებენ და შესაძლებლობას ქმნიან ევროპულ კავშირსა და პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მხარე ქვეყანას შორის სამომავლო ურთიერთობების უფრო მჭიდრო განვითარებისათვის, **მას შემდეგ, რაც ეს უკანასკნელი მხარე შეასრულებს გათვალისწინებულ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ პირობებს.**⁹³ თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების *ევოლუციური დებულებები* არ იზიარებს ერთსა და იმავე მიზნებსა და ამოცანებს. მაგალითად, უკრაინის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ითვალისწინებს „თავისუფალი ვაჭრობის“ განვითარების ევოლუციურ დებულებას, მაშინ, როდესაც ყველა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ამ დებულებას არ ითვალისწინებს.⁹⁴ ზოგადად, *ევოლუციური მუხლების* შეთანხმებაში ჩადება ხდება იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ, საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლებელი იყოს ორმხრივი ურთიერთობების ინტენსიფიკაცია (გაძლიერება). აღნიშნული დებულებები, როგორც

⁹² Serguei Kashkin, “Strategy and Mechanizms of the Legislation Harmonisation betewen Russia and the European Union as Key Components of their effective Mutual Development in the XXI Century”, UEPLAC, (Moscow: 2005).

⁹³ პირობითობის დიფერენცირების შესახებ მეტი ინფორმაციისათვის იხ.: Maarise Cremona, „Flexible Models: External Policy and the European Economic Constitution” in *Constitutional Change in the EU from Uniformity to flexibility*“, eds. Grainne De Burca and Joanne Scott (Oxford: Hart Publishing, 2000), 60-61.

⁹⁴ უკრაინის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მე-4 მუხლი აღგენს, რომ „უკრაინის მიერ ეკონომიკური პროცესების შესრულებასთან დაკავშირებით წინსვლის გათვალისწინებით, მხარეები იღებენ ვალდებულებას, განიხილონ ამ შეთანხმების შესაბამისი თავების განვითარებები, კერძოდ კი, ეს ეხება III თავსა და 49-ე მუხლს, მათ შორის თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შექმნის მიზნით“. ეს მუხლი ჩადებულია უკრაინის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში, თუმცა არ გეხვდება კავკასიის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებებში.

ევროპული კავშირის ფუნდამენტური მექანიზმი (იარაღი), მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ევროპული კავშირის საგარეო პოლიტიკაში.

2.1.2. ევროპული კავშირი – საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება

ევროპის გაერთიანებისა და მისი წევრების მიერ საქართველოსთან ხელმოწერილი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება, რომელიც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ძალაში 1999 წლის 1 ივლისს შევიდა, არის ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების სამართლებრივი საფუძველი.

საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების პირველ მუხლში მოცემულია პარტნიორობის მიზნების შემდეგი ნუსხა: მხარეებს შორის პოლიტიკური დიალოგისათვის სათანადო ჩარჩოს უზრუნველყოფა, რაც პოლიტიკური ურთიერთობების განვითარებას უწყობს ხელს; დემოკრატიის კონსოლიდაციის მიმართულებით საქართველოს ძალისხმევის ხელშეწყობა, ქვეყნის ეკონომიკის განვითარება და საბაზრო ეკონომიკაზე სრულად გადასვლის პროცესის დასრულების ხელშეწყობა; ვაჭრობისა და ინვესტიციების ხელშეწყობა, მხარეებს შორის ჰარმონიული ეკონომიკური ურთიერთობების ჩამოყალიბება და ამ გზით ქვეყნის ეკონომიკური მდგრადობის უზრუნველყოფა; საკანონმდებლო, ეკონომიკური, სოციალური, საფინანსო, სამოქალაქო-სამეცნიერო, ტექნოლოგიური და კულტურული თანამშრომლობის საფუძვლების ჩამოყალიბება.

საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების საფუძვლებია შეთანხმების ე.წ. „სასიცოცხლო მოთხოვნები“ („essential requirements“), რომლებიც მოიცავს მრავალპარტიული დემოკრატიის მშენებლობის, ადამიანის უფლებების დაცვის, კანონის უზენაესობის განმტკიცებისა და საბაზრო ეკონომიკის მშენებლობის ვალდებულებების აღებას. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში განსაზღვრული არ არის ხსენებული „სასიცოცხლო მოთხოვნების“ მოცულობა და მისი შესრულების ჩარჩოები. ამ მხრივ, შეთანხმება მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და ზოგადი გამოყენების დოკუმენტებზე მიუთითებს,⁹⁵ რაც ევროპულ კავშირს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების თავისუფლებას აძლევს. „სასიცოცხლო მოთხოვნების დებულებების დარღვევა“, შეთანხმების ტექსტში მოცემული ფორმულირების მიხედვით, შეთანხმების მიზნებისა და არსის დარღვევას გულისხმობს და შეთანხმების მოქმედების ცალმხრივი შეჩერების ლეგიტიმაციას ახდენს.⁹⁶

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ საქართველო – ევროპული კავშირის შეთანხმება ასევე შეიცავს ე.წ. *ეკოლუციურ მუხლს*, კერძოდ, შეთანხმების მე-4 მუხლი მიუთითებს შემდეგს: „მხარეები, საჭიროებისამებრ, განიხილავენ მოვლენების განვითარებას

⁹⁵ მაგალითისთვის იხ.: საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მე-2 მუხლი.

⁹⁶ იხ. Joint Declarations annexed to PCA Georgia, Article 98.

საქართველოში, განსაკუთრებით, რაც ეხება იქაურ ეკონომიკურ ვითარებას და საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებული ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებას. ამ პირობების გათვალისწინებით, თანამშრომლობის საბჭომ შეიძლება მხარეებს გაუწიოს რეკომენდაციები შეთანხმების ნებისმიერი ნაწილის შემდგომი განვითარების შესახებ“.

შესაბამისად, ცხადია, რომ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ევოლუციური მუხლის მთავარი ფრაზაა: „შეთანხმების ნებისმიერი ნაწილის შემდგომი განვითარების შესახებ“.

2.1.2.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ფარგლებში დაახლოების საკანონმდებლო ჩარჩო

ევროპული შეთანხმებებისა და სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებების მსგავსად, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ყველა შეთანხმება შეიცავს დაახლოების მუხლებს „ჩანასახის“ (ემბრიონული) ფორმით, როგორც ამას მარსო და მონტაგუტი ახასიათებენ.⁹⁷ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში სამართლებრივი დაახლოების მუხლი საკანონმდებლო თანამშრომლობის შესახებ V თავის 43-ე მუხლშია მოცემული.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების 43-ე მუხლის თანახმად, „მხარეები აცნობიერებენ, რომ საქართველოსა და გაერთიანებას შორის ეკონომიკური კავშირების გაძვარების მნიშვნელოვანი წინაპირობა საქართველოს არსებული და სამომავლო საკანონმდებლო ბაზის გაერთიანების კანონმდებლობასთან დაახლოებაა. საქართველო ეცდება, რომ თავისი კანონმდებლობა თანდათანობით შეუსაბამოს გაერთიანების კანონმდებლობას.“

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი გრძელდება იმ სფეროების ჩამონათვალით, რომლებზეც დაახლოების ვალდებულება უნდა გავრცელდეს, ესენია: „კანონები და რეგულაციები, რომლებიც მართავენ კომპანიების მიერ ინვესტიციების განხორციელებას, საბაჟო კანონმდებლობა, კომპანიების კანონები, საბანკო კანონმდებლობა, კომპანიების საბუღალტრო ანგარიშები და გადასახადები, ინტელექტუალური საკუთრება, სამუშაო ადგილზე დასაქმებულთა უფლებების დაცვა, ფინანსური მომსახურებები, კონკურენციის წესები, საჯარო შესყიდვები, ადამიანების, ცხოველებისა და მცენარეების ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვა, გარემოს დაცვა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ირიბი დაბეგვრა, ტექნიკური ხასიათის წესები და სტანდარტები, ბირთვული კანონმდებლობა და რეგულაციები და ტრანსპორტი.“ ხოლო 43-ე მუხლის მე-3 ნაწილი ამ ნაბიჯების განხორციელების პროცესში ევროპული კავშირის ტექნიკურ დახმარებას სთავაზობს.

⁹⁷ Marc Marsesceau and Elisabetta Montaguti, “Relations Between the EU and Eastern Europe: A Legal Appraisal,” *Common Market Law Review* 32 (1995): 1327-1367, 1341.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა **კონკურენციის წესებს**. შესაბამისად, 44-ე მუხლში მოცემულია ევროპული კავშირის ტექნიკური დახმარება კონკურენციის სფეროში შესაბამისი კანონმდებლობის ჩამოყალიბებისა და განხორციელების მიზნით, განსაკუთრებით ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა: ხელშეკრულებები და შეთანხმებული პრაქტიკა კომპანიებს შორის, რომლებიც შეიძლება აფერხებდნენ, ზღუდავდნენ ან არღვევდნენ კონკურენციას; კომპანიის მიერ ბაზარზე დომინანტური მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება; **სახელმწიფო დახმარება** და სხვა.

დაბოლოს, ჰარმონიზაციის დებულებებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია რომ, შეთანხმება არ შეიცავს რაიმე კონკრეტულ ვადებს ჰარმონიზაციის ვალდებულების შესრულებასთან მიმართებით.

2.1.2.2 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული დაახლოების საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების 43-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ფორმულირებასთან მიმართებით შესაძლებელია რამდენიმე პუნქტის აღნიშვნა: პირველი, **პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება მხარეებს შორის საკანონმდებლო დაახლოებას „ეკონომიკური კავშირების გასამტკიცებლად მნიშვნელოვან წინაპირობად“** მიიჩნევს; მეორე, აღნიშნული მუხლის ფრაზა „საქართველო ეცდება“ მუხლის მიერ დაწესებული ვალდებულების შერბილებულ ხასიათზე მიუთითებს; მესამე, არ არსებობს ჰარმონიზაციის დაუყოვნებელი განხორციელების ვალდებულება და საქართველოს მხოლოდ გრძელვადიან პერსპექტივაში მოეთხოვება საკუთარი კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

აღნიშნულ პუნქტებზე თვალის გადავლება კი გვაძლევს შემდეგი დასკვნების გამოტანის შესაძლებლობას: საქართველოს „რეალურად“ არ აქვს ვალდებულება, უზრუნველყოს საკუთარი კანონმდებლობის დაახლოება, ან, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საქართველო „არ არის ვალდებული“, დაახლოვდეს კანონმდებლობა. ამ მუხლის ამგვარი ფორმულირება თავისუფლებას აძლევს ხელშეკრულების მხარეს (საქართველოს), სურვილისამებრ შეასრულოს ან თავი შეიკავოს აღნიშნული „შერბილებული“ ვალდებულებისგან. ამ მხრივ, მუხლში მოცემული ვალდებულების *შერბილებული* ფორმულირება და დროითი ლიმიტების არდაწესება საქართველოს მოქმედების კიდევ უფრო მეტ თავისუფლებას აძლევს.

ჩნდება კითხვა, რატომ უნდა იკისროს საქართველომ დაახლოების ვალდებულების შესრულება ამგვარი სუსტი დაახლოების დებულების პირობებში? როგორც უკვე აღინიშნა წინა ქვეთავში, დაახლოებების დებულებებს ყოველთვის თან ახლავს პირობითობა, რომელიც ევროპული კავშირის მხრიდან შეთავაზებას შეიცავს, და მაშასადამე, წარმოადგენს სახელმწიფოების სტიმულს, განახორციელონ ჰარმონიზაცია (აღსანიშნავია რომ პირობითობა, ჰარმონიზაციის დებულების

ინტერპრეტირებისას და მისი ფარგლების განსაზღვრის პროცესში უმნიშვნელოვანესია).

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების თანახმად, ევროკავშირის შემოთავაზება (პირობაში) -ეკონომიკური კავშირების განმტკიცება (ეკონომიკური ინტეგრაცია), თუმცა, მეორე მხრივ, ასევე აღსანიშნავია, რომ უშუალოდ შეთანხმებაში აღნიშნული შეთავაზების განმარტება ან უფრო განვრცობა არ ხდება. გარდა ამ დებულებისა, შესაძლოა ასევე მიემართოს პარტნიორობის შეთანხმების ევოლუციურ დებულებს, სადაც ასევე შეიმჩნევა გარკვეულწილად პირობითობა, რომელიც მიუთითებს, რომ საქართველოში განვითარებული მოვლენების (ეკონომიკური თვალსაზრისით) გათვალისწინებით, შესაძლოა ევროპულმა კავშირმა შეთანხმების ნებისმიერი ნაწილი განავითაროს, თუმცა აქ ისიც აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მუხლება, როგორც ასეთი, ფორმალურად დაახლოებასთან კავშირში არ არის, და შეთანხმება არც ევოლუციური მუხლის ამოქმედების პირობებს აკონკრეტებს.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებაში გათვალისწინებული პარმონიზაციის ვალდებულებაზე დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი: მოცემული შეთანხმება ძალიან რბილი ფორმით შეიცავს პარმონიზაციის ვალდებულებას, მათ შორის სახელმწიფო დახმარების დარგში, და პირობითობაც აღნიშნულ შეთანხმებაში შედარებით სუსტია, ვინაიდან ძალიან ზოგადია და არ შეიცავს კონკრეტულ წინადადებებსა და განსაზღვრულ პერსპექტივებს. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ ხშირ შემთხვევებში პირობითობა სცდება კონკრეტული შეთანხმების ფარგლებს, იმის გამო, რომ შეთანხმებები ყოველთვის არ ასახავენ მხარეებს შორის ურთიერთობების ამჟამინდელ სურათს (როგორც ეს ასოცირებული ქვეყნების მაგალითზე გამოჩნდა), საქართველოს კონტექსტში პირობითობის სწორი შეფასებისთვის, აუცილებელია ევროპულ კავშირისა და საქართველოს შორის არსებული სამართლებრივი შეთანხმების გარდა ასევე პოლიტიკური ტიპის დოკუმენტების ანალიზი.

ამასთან, თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მიხედვით, ასევე ვალდებულება აქვს შეასრულოს სასიცოცხლო მოთხოვნებთან დაკავშირებული ვალდებულებები, რომლებიც, მიუხედავად იმისა, რომ უშუალოდ კავშირში არ არის დაახლოების ვალდებულებასთან, ირიბად მაინც განსაზღვრავს საქართველოს მხრიდან ნაბიჯების წარმატებულობას, და დაახლოების დებულებებთან ერთად, საბოლოო ჯამში, წარმოადგენს პირობითობის ნაწილს.

2.2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული დაახლოების დებულებებზე საუბრისას, როგორ უკვე ზემოთ აღინიშნა, უნდა გვახსოვდეს, რომ ევროპული კავშირის კონტექსტში პარმონიზაცია არ არის მხოლოდ ტექნიკური პროცესი და დაახლოების ცნება არ არის მხოლოდ იურიდიული ცნება (კონცეფცია).

როგორც აღინიშნა, ქვეყნის მიერ დაახლოების დონის განსაზღვრა და განხორციელება დამოკიდებულია კონკრეტული ქვეყნის სტიმულზე (პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების შემთხვევაში, ეს ევოლუციური მუხლები იყო). შესაბამისად, წინა ქვეთავმა ნათლად აჩვენა, რომ (ევროპული კავშირი კანონმდებლობის დაახლოებას უწყურებს როგორც მესამე ქვეყნის მასთან ინტეგრაციის წინაპირობას) კანონმდებლობების დაახლოება, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების თანახმად, ქვეყნის ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის წინაპირობაა. ევროპული კავშირის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისადმი ეს მიდგომა კიდევ უფრო მკაფიოდ არის ასახული და გათვალისწინებული ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში, რომელიც, ისევე როგორც პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება, ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან. ამ მხრივ, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა გარკვეულწილად ავსებს უკანასკნელ შეთანხმებას, რაც ასევე სახელმწიფო დახმარების დარგთან მიმართებაშიც არის აღსანიშნავი.

2.2.1. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მიზნები და ფარგლები: უფრო ნათელი პირობითობა

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა შეიმუშავა ევროპულმა კომისიამ⁹⁸ 2003 წელს ევროპული კავშირის სამხრეთით და აღმოსავლეთ მდებარე მეზობელი ქვეყნების ევროპული კავშირის ერთიან პროექტში ჩაბმის მიზნით.⁹⁹ თავდაპირველად ეს იყო პოლიტიკა, რომელიც მოიცავდა პირდაპირი მეზობელი ქვეყნების წრეს, კერძოდ, ევროპულ კავშირთან გაფართოების შემდგომ საერთო საზღვრის მქონე სახელმწიფოებს – სამხრეთ ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნებს¹⁰⁰, ასევე დასავლეთის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ქვეყნებს¹⁰¹. შემდგომში, პოლიტიკური და უსაფრთხოების საკითხების გათვალისწინებით, იგი გაფართოვდა და მოიცვა კავკასიის რეგიონი, საქართველო, აზერბაიჯანი და სომხეთი¹⁰².

⁹⁸ ეს პოლიტიკა პირველად გაუღერდა 2003 წლის მარტში გაფართოებული ევროპის შესახებ კომისიის მიმართვაში, რომელსაც 2004 წლის მაისში მოჰყვა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის შესახებ სტრატეგიული დოკუმენტი.

⁹⁹ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის შემუშავების ძირითად მიზეზებთან დაკავშირებით იხ: Marise Cremona and Christophe Hillion, „L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy“, *EUI Working Papers in Law*, No 2006/739; ასევე, სამეზობლო პოლიტიკის გაფართოების ალტერნატივად შექმნის შესახებ ინფორმაციისთვის იხ.: Roland Dannreuther, "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighborhood Policy", *European Foreign Affairs Review* 11 (2006): 183-201.

¹⁰⁰ ალჟირი, ეგვიპტე, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, მაროკო, სირია, ტუნისი და პალესტინის ხელისუფლება.

¹⁰¹ უკრაინა, ბელარუსი და მოლდოვა

¹⁰² მიუხედავად იმისა, რომ ბელარუსი ფორმალურად ჩართულია აღნიშნულ პროცესში, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა *დე ფაქტო* არ ფარავს ბელარუსს. რუსეთის ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში არყოფნა კი განსაკუთრებული შემთხვევაა, რადგან მან უარი განაცხადა ჩართულობაში ამ პროცესში.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა¹⁰³ მიზნად ისახავს მეზობელი ქვეყნებისათვის ევროპული კავშირის შიდა ბაზრის გარკვეული სექტორებით სარგებლობის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას და მხარეებს შორის პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავებას. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის აღნიშნული ამოცანები ხორციელდება ერთობლივად შემუშავებულ სამოქმედო გეგმებში განსაზღვრული პრიორიტეტების შესრულების მეშვეობით (სადაც წამყვანი სფეროებია: პოლიტიკური დიალოგი, ეკონომიკური რეფორმა, ვაჭრობა და თანამშრომლობა მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეებში), რომლებიც ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტებია და იმავე მეთოდით ეფუძნებიან პირობითობის პრინციპებს, როგორც ეს მოცემულია პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ევოლუციურ მუხლებში, თუმცა აღსანიშნავია, რომ პირობითობა ამ დოკუმენტში უფრო ნათლად არის მოცემული. კერძოდ, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმები, როგორც ევროპულ კავშირთან ორმხრივი ურთიერთობების შემდგომი გაღრმავების წინაპირობას, ხაზს უსვამენ მეზობელი ქვეყნების მიერ საერთო და ერთობლივი ღირებულებების გაზიარების საჭიროებას. შესაბამისად, ევროპული კავშირისა და მეზობელი ქვეყნების ურთიერთობებში ნებისმიერი პროგრესი დამოკიდებულია „საერთო ღირებულებების მიმართ ერთგულებაზე (საქართველოს) მესამე ქვეყნის მხრიდან და ქვეყნის უნარზე, განახორციელოს ევროპულ კავშირთან ერთად დასახული პრიორიტეტები საერთაშორისო და ევროპული ნორმებისა და პრინციპების შესაბამისად“¹⁰⁴.

გარდა აღნიშნულისა, იმ პირობით, თუ გაზიარებულ იქნება საერთო და ერთობლივი ღირებულებები, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა ასევე ითვალისწინებს ორმხრივი ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადასვლის შესაძლებლობას, თუმცა ევროპული კავშირი ამ დოკუმენტში არ აკონკრეტებს, თუ რას უნდა ელოდნენ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პროცესში ჩართული ქვეყნები, და არც ევროპულ კავშირში პარტნიორი ქვეყნის სამომავლო გაწევრიანების პერსპექტივებზე საუბრობს.¹⁰⁵

ხსენებული პირობითობის შესრულების შეფასება ხორციელდება ქვეყნის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების მონიტორინგისა და

¹⁰³ აღსანიშნავია, რომ ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკას, როგორც ორმხრივ პოლიტიკას ევროპულ კავშირსა და თითოეულ პარტნიორ ქვეყანას შორის, კიდევ უფრო ამყარებს რეგიონული და საერთაშორისო თანამშრომლობათა ინიციატივები, რომლებიც სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ოდნავ მოგვიანებით შემუშავდა, კერძოდ: აღმოსავლეთ პარტნიორობა (შემუშავდა ქ. პრაღაში 2009 წლის მაისში), ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნების კავშირი (ევრომედიტერანული პარტნიორობა, ოფიციალურად ცნობილი როგორც ბარსელონის პროცესი (ხელმოწერა შემუშავდა ქ. პარიზში 2008 წლის ივლისში), შავი ზღვის კავშირი (შემუშავდა ქ. კიევში 2008 წლის თებერვალში).

¹⁰⁴ საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა (2006).

¹⁰⁵ მეიპიუსა და პილიონის თანახმად, „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის განსაზღვრული წილი მოიცავს ერთიანი შეთავაზების ჩამოყალიბებას, რომელიც მიმართულია მთელი სამეზობლოს ურთიერთობების გაღრმავებისკენ, როგორც მიზნის მიღწევისა და სამეზობლოს მასშტაბით თანამშრომლობის გაძლიერების საშუალება“.

იხ.: Christophe Hillion and Alan Mayhew, „Eastern Partnership- Something New or Window-Dressing.“ SEI Working Paper No 109 (1009).

სადამკვირვებლო პროცედურების გატარების გზით. ამ უკანასკნელს მოისხენიებენ როგორც ე.წ. ურთიერთობის პირველ ეტაპს.

მაშასადამე, ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართული ყველა კონკრეტული ქვეყნის ამბიციის დონე (ევროპულ კავშირთან თანამშრომლობის განვითარების კუთხით) დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად იქნა გაზიარებული ქვეყნის მიერ ევროპული კავშირის საერთო და ერთობლივი ღირებულებები.¹⁰⁶

2.2.2. საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული დაახლოებასთან დაკავშირებული დებულებები: სახელმწიფო დახმარება

საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამოქმედო გეგმა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტია. საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა შემუშავდა 2006 წლის 14 ნოემბერს ერთობლივად, ევროპული კავშირისა და საქართველოს მიერ. უფრო კონკრეტულად კი, იგი ჩამოყალიბდა როგორც კომისიის დოკუმენტი¹⁰⁷ საქართველოსთან კონსულტაციის საფუძველზე. ეს დოკუმენტი მოიცავს ხუთწლიან პერიოდს.¹⁰⁸

საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მიზანი არ არის არსებული ორმხრივი შეთანხმებების¹⁰⁹ –

¹⁰⁶ ევროპული კავშირის საერთო და ერთობლივ ღირებულებებთან მიმართებით, პეტროვმა ამასთან დაკავშირებით ჩაატარა ფართომასშტაბიანი კვლევა და ამ ორ კონცეფციას უწოდა სინონიმები. როგორც მან ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის კონტექსტში დაადგინა, ევროპული კავშირის ინსტიტუტები აცნობიერებენ, რომ საერთო და ერთობლივი ღირებულებები გაგებულ უნდა იქნეს როგორც „ევროპული კავშირის ფუნდამენტური ღირებულებები და მიზნები“. სხვაგვარად რომ ითქვას, საერთო ღირებულებები ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის კონტექსტში პრაქტიკულად ნიშნავს არა ერთობლივ ღირებულებებს მეზობელ ქვეყნებსა და ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის, არამედ ევროპული კავშირის ფუნდამენტურ ღირებულებებსა და მიზნებს, რომლებიც განმტკიცებულია ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში და ასახულია ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სტრატეგიულ დოკუმენტში.“ იხ.: Roman Petrov, „Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further Speculation?“, *EUI MWP* (2008/17).

¹⁰⁷ სამოქმედო გეგმა „შემუშავდა“ საბჭოს რეკომენდაციის თანახმად, რომელიც ჩამოყალიბდა ევროპულ კავშირსა და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორი ქვეყნების შეთანხმებათა საფუძველზე.

¹⁰⁸ აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ დოკუმენტს 2011 წლის ნოემბერში მოქმედების ვადა გაუვიდა (ვინაიდან ის თავდაპირველად შემუშავებულ იქნა 5 წლის ვადით), თუმცა მხარეებმა მიიღეს გადაწყვეტილება გაუძელონ მოქმედების ვადა აღნიშნულ დოკუმენტს მანამ, სანამ არ შემუშავდება ასოცირების დღის წესრიგი (Association Agenda), რომელიც შემდგომში ჩაანაცვლებს სამოქმედო გეგმას. ინფორმაციისთვის იხ.: Press Release of Georgia-EU Cooperation Council on the session of 1 December 2011.

¹⁰⁹ Christophe Hillion, "Thou shalt love thy neighbour... The European Neighbourhood Policy Action Plan between the EU and Ukraine", in *Just Good Friends? Ukraine, Belarus, Moldova and European Neighbourhood Policy*, eds., A. Mayhew and N. Copsey (Brighton: Sussex European Institute, 2005): 17-25.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებების ჩანაცვლება: საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა ეფუძნება (და ავსებს)¹¹⁰ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას.¹¹¹ სამოქმედო გეგმა სახავს კონკრეტულ ნაბიჯებს, მიზნებსა და პრიორიტეტებს, რომლებიც მოიცავენ ძირითად სფეროებს კონკრეტული ქმედებისათვის, რათა საქართველომ გაიზიაროს სახელმძღვანელო რჩევები შეთანხმების წესებთან უკეთ შესაბამისობის თვალსაზრისით.

კონკურენციის, მათ შორის სახელმწიფო დახმარების თაობაზე საქართველოს სამოქმედო გეგმაში არსებული დაახლოების დებულებები

საკანონმდებლო ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით, საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა მიუთითებს იმ სფეროებზე, რომლებიც უნდა იყვნენ ჰარმონიზებული, თუმცა, ძირითად აქცენტს აკეთებს ეფექტურ მმართველობასა და სახელმწიფოს მშენებლობაზე. ჰილიონის თანახმად, ეს უკანასკნელი გამოწვეულია იმით, რომ სამოქმედო გეგმაში გაწერილი პრიორიტეტები, პირველ რიგში, უნდა მოერგოს ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩამოყალიბებულ ევროპული კავშირის მიზნებს.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებისაგან განსხვავებით, სამოქმედო გეგმაში არ არის წარმოდგენილი ცალკე თავი ან ნაწილი, რომელიც უშუალოდ დაახლოებას ეთმობა. **დაახლოების დებულებები განლაგებულია პორიზონტალური წყობით, ე.ი. სხვადასხვა სექტორის მიხედვით. მიერთებასთან დაკავშირებული პარტნიორობებისაგან განსხვავებით კი, სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ევროპული კავშირის *acquis*-ის ნორმები და სტანდარტები, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, არ ფასდება კონკრეტული მაჩვენებლებით.**

სანამ შევეხებით სამოქმედო გეგმაში ჩამოყალიბებულ დაახლოების თაობაზე კონკრეტულ დებულებებს კონკურენციასთან დაკავშირებით (რაც შემდგომი თავის მთავარი განხილვის სფეროა), არსებული კანონმდებლობის შესახებ სრული სურათის შესაქმნელად, რომელიც ამ ნაშრომის ძირითადი საკითხია, სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტები მოკლედ არის ჩამოთვლილი. საყურადღებოა საქართველოს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის აგებულება – მასში პრიორიტეტების ჩამონათვალის შემდგომ განსაზღვრულია საქართველოს მიერ განსახორციელებელი კონკრეტული ნაბიჯები, რომლებიც მიზნად ისახავს სამოქმედო გეგმის პირველ ნაწილში მითითებული პრიორიტეტების შესრულებას.

მაშასადამე, საქართველოს სამოქმედო გეგმა აყალიბებს შემდეგ პრიორიტეტებს და ითხოვს რეფორმების განხორციელებას შემდეგ სფეროებში: **პირველი, კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული**

¹¹⁰ მაგალითად, საქართველოს სამოქმედო გეგმა იღებს „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მე-20 მუხლში განმტკიცებული ვალდებულებების სრულად შესრულების ვალდებულებას“ (შრომითი პირობები).

¹¹¹ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების თანახმად შექმნილი ერთობლივი ინსტიტუტების მიერ.

ინსტიტუტების განმტკიცება, ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემა და საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება; **მეორე**, ბიზნესისა და საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება, რაც მოიცავს გამჭვირვალე პრივატიზაციის პროცესს და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას; **მესამე**, ეკონომიკური განვითარების წახალისება, სიღარიბის შემცირების ძალისხმევის სოციალური კავშირებისა და მდგრადი განვითარებისათვის ხელის შეწყობა, რაც ასევე მოიცავს გარემოს დაცვასა და ეკონომიკის სფეროში არსებული კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ერთიანობას; **მეოთხე**, მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების სფეროებში, ასევე საზღვრის კონტროლის სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავება; **მეხუთე**, რეგიონული თანამშრომლობის გაძლიერება; **მეექვსე**, შიდა კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარებისათვის ხელის შეწყობა; **მეშვიდე**, საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში თანამშრომლობა და **მერვე**, ტრანსპორტი და ენერგია.

მესამე პრიორიტეტი, რომელიც კონკურენციის პოლიტიკასთან მისი კავშირის გამო განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ამ ნაშრომისთვის, გამიზნულია, წახალისოს ეკონომიკური განვითარება და გააძლიეროს სიღარიბის შემცირების ძალისხმევა და სოციალური კავშირები, ხელი შეუწყოს მდგრად განვითარებას, რაც მოიცავს გარემოს დაცვასა და ეკონომიკის სფეროში არსებული კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ერთიანობას/ერთგვაროვნებას. ამ კონტექსტში, შეიძლება ითქვას „ეკონომიკის სფეროში არსებული კანონმდებლობის „ერთიანობა“ ნიშნავს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას ევროპული კავშირის სამართალთან, ვიდრე „ერთიან ძალისხმევას“ საერთო გზის გაკვლევაში, როგორც აღნიშნული სიტყვა ზოგადად განიმარტება“ (ან, რასაც ამ სიტყვის შინაარსი გულისხმობს).¹¹² აღნიშნული მოსაზრების მართებულობას ადასტურებს საქართველოს სამოქმედო გეგმის მე-4 ნაწილი, რომელიც „ზოგად მიზნებსა და ქმედებებს“ ეხება, და ასევე 4.5. პუნქტი („ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები, ბაზარი და მარეგულირებელი რეფორმები“), სადაც კონკრეტული დაახლოების ვალდებულებებია ჩამოთვლილი. თავის მხრივ, 4.4.5. ქვეპუნქტი: „სხვა ძირითადი სფეროები“ მოიცავს კონკურენციის პოლიტიკას და ხაზს უსვამს შემდეგ საკითხებს:

ანტიმონოპოლიური ღონისძიებები და სახელმწიფოს დახმარების პოლიტიკის კონტროლი

- კონკურენციის შესახებ კანონის შესრულების უზრუნველყოფა, კერძოდ, ადმინისტრაციული პოტენციალის ოპტიმიზაციის საშუალებით, რაც, თავის მხრივ, განამტკიცებს თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს დამოუკიდებლობას.

¹¹² Christophe Hillion, "Thou shalt love thy neighbour... The European Neighbourhood Policy Action Plan between the EU and Ukraine", in *Just Good Friends? Ukraine, Belarus, Moldova and European Neighbourhood Policy*, eds., A. Mayhew and N. Copsey (Brighton: Sussex European Institute, 2005): 17-25.

კონკურენციის შესახებ ევროკავშირის პრინციპებთან დაახლოება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების V კარის 43-ე და 44-ე მუხლების შესაბამისად.

- სახელმწიფოს მიერ გაცემული დახმარებების სფეროში შემდგომი გამჭვირვალების უზრუნველყოფის შესაძლებლობების შესწავლა, კერძოდ: (1) სახელმწიფო დახმარების ზოგადი წესების შემუშავებისა და (2) დახმარების ოდენობის, ტიპისა და დახმარების მიმღებთა შესახებ ყოველწლიური ანგარიშების შედგენის გზით

ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, აშკარაა ევროპული კავშირი მასთან ურთიერთობების გაღრმავების წინაპირობად (მათ შორის ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადასვლა და წილი ევროპული კავშირის შიდა ბაზარზე) აყენებს საქართველოს მხრიდან საერთო და ერთობლივი ღირებულებების გაზიარებას. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმა კონკრეტულად არ განსაზღვრავს თუ რა იგულისხმება საერთო და ერთობლივი ღირებულებების გაზიარებაში, ის უშუალოდ მიუთითებს ღონისძიებებზე, რომელიც საქართველომ უნდა განახორციელოს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ სხვადასხვა სფეროში.

კონკურენციის სფეროსთან მიმართებით (რომლის ნაწილსაც სახელმწიფო დახმარების სფერო წარმოადგენს) ნათელია, რომ სამოქმედო გეგმა აწესებს საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ვალდებულებებს. დაახლოების დონე, რომელსაც საქართველოს სამოქმედო გეგმაში განუსაზღვრავს ევროპული კავშირი, არ არის აბსოლუტური. როგორც ამას სამოქმედო გეგმა მიუთითებს, უნდა მოხდეს კონკურენციის სფეროში ევროკავშირის პრინციპებთან დაახლოება, თუმცა ამავედროულად ევროპული კავშირი ჩამოთვლის კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლებიც უნდა იყოს განხორციელებული, ისეთი, როგორიც არის, მაგალითად, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს დამოუკიდებლობა და სახელმწიფო დახმარების ზოგადი წესების შემუშავება.

ჩამოთვლილი ფაქტორების შეჯამებით, დაახლოების დებულებებთან დაკავშირებით ორი რამ არის ნათელი: სამოქმედო გეგმა არ არის სავალდებულო ძალის მქონე დოკუმენტი, იგი მხოლოდ სახელმძღვანელო დოკუმენტია, რომელშიც მოცემულია გაძლიერებული პირობითობა, რომლის მეშვეობით ის საქართველოს ჰარმონიზაციის განხორციელების დამატებით სტიმულს სთავაზობს (კავშირის ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესში მონაწილეობის მიღება, (თავისუფალი სავაჭრო ზონა, საქართველოზე სხვა თავისუფლებების გავრცელების შესაძლებლობა, რომელიც შეიცავს შიდა ბაზრის წილს), სამართლებრივი დაახლოება, ევროპული კავშირის პოლიტიკასა და პროგრამებში მონაწილეობის მიღება; თითოეულ პარტნიორთან სახელშეკრულებო ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადაყვანა).

მეორე, შეთავაზების სანაცვლოდ სამოქმედო გეგმა საქართველოს კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმას სთხოვს სხვადასხვა სფეროში. უშუალოდ სახელმწიფო დახმარების სფეროს დაახლოების

დონესთან მიმართებით ის უფრო კონკრეტულ ვალდებულებებს შეიცავს, ვიდრე პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების დებულებები.

2.3. აღმოსავლეთ პარტნიორობა

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის **შემდგომი შინაარსობრივი განვითარება** პოლონეთისა და შვედეთის მიერ აღმოსავლეთის მიმართულებით ახალი ერთობლივი ინიციატივის – აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემუშავებისა და წარდგენის შედეგად მოხდა¹¹³, აღმოსავლეთ პარტნიორობა, აერთიანებს ერთი მხრივ, ევროპული კავშირს და მის წევრ ქვეყნებს და, მეორე მხრივ, აღმოსავლეთ ევროპის ექვს ქვეყანას – უკრაინა, ბელორუსი, მოლდოვა, სომხეთი, საქართველო და აზერბაიჯანი.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის პრადის სამიტზე მიღებული ერთობლივი დეკლარაციის მიხედვით¹¹⁴, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის მთავარი მიზანი ევროპულ კავშირსა და დაინტერესებულ პარტნიორ ქვეყნებს შორის, პოლიტიკური ასოცირებისა და შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციის მისაღწევად, შესაბამისი პირობების შექმნაა.“ ამ მიზნით, „აღმოსავლეთ პარტნიორობა **მხარს დაუჭერს პარტნიორ ქვეყნებში პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ რეფორმებს, რაც მნიშვნელოვნად ხელს შეუწყობს ევროპულ კავშირთან პარტნიორი ქვეყნების დაახლოების (ჰარმონიზაციის) პროცესს.**“

ზემოაღნიშნული მიზნების მიღწევის მიზნით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში ორი მოდელი ჩამოყალიბდა: ორმხრივი და მრავალმხრივი. ორივე მათგანი ევროპულ კავშირსა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის ურთიერთობების ინტენსიფიკაციას უწყობს ხელს.

გაღრმავებული ორმხრივი თანამშრომლობის მოდელი პარტნიორ ქვეყნებს სთავაზობს უფრო გაფართოებულ სახელშეკრულებო საფუძველს, ანუ საკონტრაქტო ურთიერთობების ახალ საფეხურზე აყვანას, რაც, ერთობლივი დეკლარაციის მიხედვით, ითვალისწინებს „ასოცირების შეთანხმებების გაფორმებას ევროპულ კავშირსა და იმ პარტნიორ ქვეყნებს შორის, რომლებსაც სურთ და ძალუძთ, იკისრონ უფრო ფართო ვალდებულებები ევროპული კავშირის წინაშე.“ აღნიშნული შეთანხმება „ვაჭრობისა და ინვესტიციების არსებული შესაძლებლობების გარდა, **უზრუნველყოფს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩამოყალიბების შესაძლებლობას, რომლის ფარგლებშიც ვაჭრობისა და ინვესტიციების ლიბერალიზაციის**

¹¹³ 2007 წლის საფრანგეთის პრეზიდენტის პირველი წინადადება ხმელთაშუა ზღვის კავშირის ჩამოყალიბებას ითვალისწინებდა, მაგრამ ევროპული კავშირის შიგნით ურთიერთსაწინააღმდეგო აზრის არსებობის გამო, 2008 წელს წინადადების შინაარსი შეიცვალა. იხ.: Christophe Hillion and Alan Mayhew, "Eastern Partnership- Something New or Window- Dressing," SEI Working Paper No 109 (2009).

¹¹⁴ 2009 წლის 7 მაისს ექვსი სახელმწიფოს მეთაური და ევროპული კავშირის წარმომადგენლები, ევროპული კავშირის წევრი ქვეყნებისა და მთავრობების მეთაურები და წარმომადგენლები შეხვედნენ პრადაში და აღმოსავლეთ პარტნიორობის პრადის სამიტის ფარგლებში ერთობლივი დეკლარაციის მიღების შედეგად „აღმოსავლეთ პარტნიორობა“ ჩამოაყალიბეს.

დადებით შედეგებს უფრო გაამყარებს რეგულაციების დაახლოება, რაც, შედეგად, ევროპული კავშირის სამართალსა და სტანდარტებთან დაახლოებას განაპირობებს.¹¹⁵ უკანასკნელთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ საქართველომ 2011 წელს უკვე დაიწყო მოლაპარაკებები ამ შეთანხმებაზე. თუმცა აღნიშნულით პარტნიორობის შესაძლებლობები არ ამოიწურება¹¹⁶. გრძელვადიან პერსპექტივაში აღმოსავლეთ პარტნიორობა ასევე ითვალისწინებს თავისუფალი ვაჭრობის ღრმა და ყოვლისმომცველი სივრცეების ისეთ თავისუფალ სავაჭრო ქსელებად გარდაქმნას, რომელიც მომავალში შეიძლება სამეზობლო ეკონომიკურ თანამეგობრობაში გადაიზარდოს.¹¹⁷

რაც შეეხება აღმოსავლეთ პარტნიორობის მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატს, აქ ნათლად არის ასახული ევროპული კავშირის ინტერესი, ხელი შეუწყოს პარტნიორობაში მონაწილე ქვეყნებს შორის რეგიონალურ თანამშრომლობას. „ევროპული კავშირისა და აღმოსავლეთ ევროპის ექვსი სახელმწიფოსაგან შემდგარი მრავალმხრივი ფორუმის ჩამოყალიბება ხელს უწყობს პარტნიორობა მიერ გარდამავალ პერიოდში რეფორმებისა და მოდერნიზაციის მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯების შესახებ ინფორმაციისა და გამოცდილების გაზიარებას და ერთობლივი სოლიდარობის სტიმულირებას.“¹¹⁸

ფორმატი ითვალისწინებს თანამშრომლობის ისეთ ასპექტებს, როგორიცაა:

პირველი, პარტნიორებს შორის ინფორმაციისა და გამოცდილების გაზიარების გზით რეგიონში საერთო პოზიციებისა და ერთობლივი საქმიანობების განვითარების უზრუნველყოფა;

მეორე, საკანონმდებლო და მარეგულირებელი დაახლოების პროცესი, რომელიც განიხილება როგორც აუცილებელი და სასიცოცხლო პირობა იმ პარტნიორ ქვეყნებთან მიმართებით, რომლებსაც სურთ ევროპულ კავშირთან დაახლოების თვალსაზრისით პროგრესის მიღწევა;

მესამე, ევროპის კომისიის მიერ ოთხი სისტემური პლატფორმის ჩამოყალიბება, რომლებიც ღია და თავისუფალი განხილვების საშუალებას იძლევა მიზანმიმართული თანამშრომლობის ისეთ სფეროებში, როგორიცაა: დემოკრატია, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა, ევროპულ კავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაცია და

¹¹⁵ დაახლოების სფეროები მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორიცაა: კონკურენციის პოლიტიკა, სახელმწიფო დახმარება, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა, სახელმწიფო შესყიდვები და ა.შ., რაც ნათელს ხდის, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა ღია ბაზრებსა და ეკონომიკურ ინტეგრაციას პარტნიორი ქვეყნების მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისთვის აუცილებელ ფაქტორად მიიჩნევს.

¹¹⁶ დამატებით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიზნების ჩამონათვალში ასევე მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: ვიზების თანდათანობით ლიბერალიზაცია უსაფრთხო გარემოში და სხვა.

¹¹⁷ ერთობლივი დეკლარაცია თავისთავად არ განსაზღვრავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესაძლო ქსელის ზუსტ დასახელებას. თუმცა ევროსაბჭოსა და პარლამენტისათვის გაგზავნილ მიმართვაში კომისია მას უწოდებს სამეზობლო ეკონომიკურ გაერთიანებას.

¹¹⁸ Christophe Hillion and Alan Mayhew, "Eastern Partnership- Something New or Window- Dressing," SEI Working Paper No 109 (2009): 11.

დაახლოების პოლიტიკა; ენერგოუსაფრთხოება; და ხალხთა შორის კონტაქტები.¹¹⁹

გარდა ამისა, 2009 წლის პრადის ერთობლივი დეკლარაცია ითვალისწინებს თემატური პლატფორმების ფარგლებში პანელებისა და საფლავმანო ინიციატივების შექმნას, რაც მიზნად ისახავს კონკრეტულ სფეროებში თანამშრომლობის ხელშეწყობას.

ზემოთ ხსენებული საკითხების განხილვის შედეგად შემდეგ სურათს ვიღებთ: აღმოსავლეთ პარტნიორობა შეიძლება შეფასდეს როგორც ყველა მხარისათვის მომგებიანი პოლიტიკა. თუ მას ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკას შევადარებთ, ამ უკანასკნელის ფარგლებში ვაღიარებულებსა და ჯილდოს (შეთავაზება) შორის ასიმეტრია ევროპულ კავშირს არა მხოლოდ არ უტოვებს მნიშვნელოვან ბერკეტებს, არამედ პარტნიორი ქვეყნების მოტივაციასაც ადაბლებს. აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემუშავება, რომელიც უფრო **ღრმა ინტეგრაციასა და გრძელვადიან პერსპექტივაში უფრო მაღალი დონის ეკონომიკურ ინტეგრაციას** სთავაზობს **პარტნიორ ქვეყნებს მათი მხრიდან პარტნიორობის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების სანაცვლოდ**, ქვეყნების მოტივაციას ამაღლებს და, შესაბამისად, ევროპული კავშირის ზემოქმედების ბერკეტების სპექტრსაც აფართოებს.

მოტივაციას განაპირობებს არა მხოლოდ აღმოსავლეთ პარტნიორობის შინაარსი (მისი ახალი შემოთავაზებები), არამედ ის ფაქტიც, რომ ევროპული კავშირისათვის მისაღები იყო მესამე ქვეყნების მიერ უფრო **ღრმა ინტეგრაციასთან** დაკავშირებით გამოხატული სურვილი და, შესაბამისად, მნიშვნელოვნად ჩათვალა აღმოსავლეთისთვის ცალკე პოლიტიკის შემუშავება. ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა გაწევრიანების პერსპექტივას არ სთავაზობს, ზოგადად, მისი ჩამოყალიბება მასში შემავალი ქვეყნებისათვის დადებითი ინდიკატორია.

დაბოლოს, აღმოსავლეთ პარტნიორობას უფრო მეტად პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, ვიდრე სამართლებრივი. თუმცა ეს **არ უნდა იქნეს გაგებული, თითქოს მას არ გააჩნია სამართლებრივი შედეგები**. ეს არის პოლიტიკა, რომლის საშუალებითაც ევროპული კავშირი ქვეყნების ამ პროცესში, მათ შორის საკანონმდებლო პროცესში, სამომავლო ჩართულობას უზრუნველყოფს, თუმცა იქვე ხაზს უსვამს, რომ **პარტნიორობის მიზნები** მიიღწევა პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმების გზით, რომელშიც **კანონმდებლობის დაახლოება „გადამწყვეტ“ როლს ასრულებს** ორივე, ორმხრივი თუ მრავალმხრივი, ჩარჩოს ფარგლებში.

¹¹⁹ სისტემური პლატფორმების მიზანია პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში ჩართულ ოფიციალურ პირებს შორის ინტეგრაციის ხელშეწყობა მათი შეხვედრების ორგანიზების გზით. თითოეული პლატფორმის ფარგლებში უნდა იყოს მიღებული ძირეული ამოცანების პაკეტი, შესაბამისი სამუშაო პროგრამით, და უნდა მოხდეს როგორც მიმდინარე საქმიანობის, ასევე მიღწეული შედეგების განხილვა.

2.4. ევროპული კავშირი – საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა – ორივე ითვალისწინებს ევროპულ კავშირსა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის სახელშეკრულებო ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადასვლას (თუმცა უკანასკნელი უფრო კონკრეტულ შეთავაზებას ითვალისწინებს).

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების დრომოჭმული ხასიათის გათვალისწინებით, რომელიც პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობასთან ერთად ძალაში 1999 წელს 10 წლის ვადით შევიდა, ასევე, ევროპული კავშირის მისამართით აღმოსავლეთით მდებარე მეზობლების პოლიტიკური მესიჯების საფუძველზე, ევროპულმა კავშირმა წამოიწყო მოლაპარაკებების სერია ახალი თაობის, უფრო გაუმჯობესებული შეთანხმებების გაფორმების მიზნით.

ამ ეტაპზე მოლაპარაკებები დაწყებულია ექვსიდან ხუთ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყანასთან. ესენია: უკრაინა, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი, აზერბაიჯანი. შესაბამისად, ახალ გაუმჯობესებულ შეთანხმებასთან დაკავშირებული განხილვები ამჟამად ამ ქვეყნების პოლიტიკური დღის წესრიგის მთავარი თემაა.

უკრაინა პირველი ქვეყანა იყო, ვისთანაც ევროპულმა კავშირმა 2007 წელს წამოიწყო პირველი ოფიციალური მოლაპარაკებები. ევროპის საბჭოს განცხადების თანახმად, უკრაინასთან გაფორმებული შეთანხმება იქნება მოდელი და ორიენტირი ევროპულ კავშირსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებს შორის მომავალში გასაფორმებელი შეთანხმებებისათვის.¹²⁰

2.4.1. საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის ახალი გაფართოებული შეთანხმების მიზნები

საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის ახალი შეთანხმების მიზანი და სპექტრი შესაძლოა სადავო საკითხი იყოს, მით უმეტეს, რომ მხარეებს შორის მოლაპარაკებები დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობს, ასევე, იმის გათვალისწინებით, რომ უკრაინა-ევროპული კავშირის შეთანხმება ჯერ კიდევ არ გაფორმებულა.¹²¹

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, მაინც შესაძლებელია დასკვნების გაკეთება იმ არსებული დოკუმენტებისა და ევროპული კავშირის მიერ გატარებული პოლიტიკიდან, რომელიც ეხება საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის არსებულ ურთიერთობებს, იმის თაობაზე, რომ შეთანხმების პოლიტიკური და ეკონომიკური ამოცანები ორიენტირებულ

¹²⁰ Press Realise, of the General Affairs and External relations Council meeting, 18 June 2007 (10657) (presse 138).

¹²¹ გარკვეულწილად, შესაძლებელია უკრაინა-ევროკავშირის გაფართოებული შეთანხმების გათვალისწინება, თუმცა, ვინაიდან უკრაინამ მრავალჯერ გააკეთა განცხადება იმის შესახებ, რომ ევროპულ კავშირში გაწევრიანება მისი საგარეო პოლიტიკის მთავარი პრიორიტეტია, ჯერ უნდა ინახოს, ევროპული კავშირის ამ ფაქტორს რამდენად მიიღებს მხედველობაში მოლაპარაკებების პროცესში; მორე მხრივ, ევროპული კავშირში ინტეგრაცია საქართველოს ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტია, თუმცა საქართველოს ოფიციალურად არ დაუფიქსირებია ეს საკითხი საგარეო პოლიტიკის მთავარ პრიორიტეტად.

იქნება პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და უსაფრთხოების სფეროებთან დაკავშირებულ მჭიდრო თანამშრომლობაზე, რომელიც, საბოლოო ჯამში, მიმართულ იქნება საქართველოს ბაზრის ევროგაერთიანების შიდა ბაზარზე გასასვლელად.

კერძოდ, ახალ შეთანხმებაში ჩამოყალიბდება დებულებები ღვთისის თაობაზე, რაც მოიცავს საქონლის, ხალხთა, მომსახურებებისა და კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილების საკითხებს¹²². აღნიშნული საკითხი უკვე ეჭვს გარეშეა, ვინაიდან 2012 წლის 25-27 სექტემბერს ამ საკითხზე მოლაპარაკებების მესამე რაუნდი გაიმართა. გარდა აღნიშნულისა, შეთანხმება ასევე შემოგვთავაზებს თანამშრომლობის უფრო მაღალ დონეს, მათ შორის ენერგეტიკას, ტრანსპორტსა და უსაფრთხოებას.¹²³

აღსანიშნავია, რომ, სავარაუდოდ, შეთანხმების დადებისთანავე შესაძლებელი არ იქნება აღნიშნული დებულებების გამოყენება. პირიქით, ახალი შეთანხმება განსაზღვრავს ქვეყნის „თანმიმდევრულ“ ინტეგრაციას ევროპული კავშირის ეკონომიკურ სივრცეში.

2.4.2. გაძლიერებული პირობითობა

შეთანხმების ზოგადი ჩარჩო შესაძლებელია იყოს ევროპული შეთანხმებისა და სტაბილიზაციის და ასოცირების შესახებ შეთანხმებების მსგავსი, თუმცა ასევე აღსანიშნავია, რომ ეს უკანასკნელი შეთანხმებები დიდად არ განსხვავდება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებისაგან. შესაბამისად, შეთანხმებების ლოგიკა შენარჩუნებულ იქნება იმ თვალსაზრისით, რომ ის შემოგვთავაზებს ზოგად მუხლებს, მიმართულს საქართველოში პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებისაკენ.

წინა შეთანხმებისაგან განსხვავებით კი, წინამდებარე შეთანხმებაში წარმოდგენილი იქნება უფრო ძლიერი პირობითობა იმ ფონზე, რომ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება ითვალისწინებს ძალიან სუსტ ევოლუციურ მუხლს. ახალ შეთანხმებაში არსებულ ევოლუციურ მუხლს კი ექნება უფრო ძლიერი მახასიათებლები, კერძოდ, **ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე**.

ნათელია, რომ პირობითობა არ იქნება დამოკიდებული მხოლოდ დაახლოების დებულებების შესრულებაზე ეკონომიკური საკითხების ირგვლივ არსებულ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით. პირობითობა, ძირითადად, მოიცავს ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის ეკონომიკური და პოლიტიკური ურთიერთობების გაძლიერებასა და გაღრმავებას, რაც თავისთავად დამოკიდებული იქნება საქართველოს მიერ პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი რეფორმების განხორციელების კუთხით აღებული ვალდებულებების შესრულების

¹²² აღმოსავლეთ პარტნიორობის თაობაზე კომისიის მიმართვის თანახმად, ევროპის შეთანხმება შექმნის გრძელვადიან პერიოდში რეალურ პერსპექტივას საქონლის, კაპიტალისა და მომსახურების თავისუფლების გაუმჯობესების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

¹²³ 2009 წლის 7 მაისს პრაღაში გამართული აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტის ერთობლივი დეკლარაცია ადგენს, რომ ენერგოდამოუკიდებლობის შესახებ დებულება შესაძლებელია გათვალისწინებულ იქნეს ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში.

სურვილსა და იმ პროგრესზე, რომელიც ამ მიმართულებით განხორციელდება. შესაბამისად, ევროპული კავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე ვერ ამოქმედდება (ან ამოქმედდება მხოლოდ კონკრეტული მუხლები), სანამ არ შესრულდება ევროპული კავშირის მიერ დაწესებული პირობები.

უფრო მეტიც, ამ ახალი შეთანხმების დადებისთანავე, **ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა და აღმოსავლეთ პარტნიორობა არ კარგავს ძალას**. პირიქით, ახალი სახელშეკრულებო საფუძველი უზრუნველყოფს უფრო თავისუფალი მოქმედების არეალს ევროპული კავშირის პოლიტიკის განხორციელების თვალსაზრისით. შესაბამისად, მოსალოდნელია, რომ მიერთებისწინა პროცესთან დაკავშირებული „პირობითობის“ ნასესხები მექანიზმი გაითვალისწინებს ახალი შეთანხმების საფუძველზე დაწესებული ვალდებულებების შესრულების მკაცრ მონიტორინგს. თუმცა ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკასთან შედარებით ასოცირებული შეთანხმების სიძლიერე იმით გამოიხატება, რომ იგი წარმოგვიდგება სავალდებულოდ შესასრულებელ დოკუმენტად.

2.4.3. გაძლიერებული პირობითობის საფუძველზე დაახლოების როლის გაძლიერება საქართველოში

ახალ შეთანხმებაში უფრო დიდი ყურადღება მიექცევა ეკონომიკის სფეროში არსებული კანონმდებლობის ერთიანობის საკითხს.

პირობითობის გაძლიერების მთავარი ფაქტორი მხარეებს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩამოყალიბებაა, რომელიც პირობითია ზოგიერთი პოლიტიკური თუ ეკონომიკური რეფორმის განხორციელების თვალსაზრისით. ეს საკვებით ლოგიკურია, განსაკუთრებით პირველ საკითხთან მიმართებით, ამ უკანასკნელის მნიშვნელობის დაკნინების გარეშე. ეკონომიკურად გამართლებულია ის გარემოება, რომ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის მიღწევა შეუძლებელია ეკონომიკური რეფორმების გარეშე, აქედან გამომდინარე კი, ეკონომიკური ინტეგრაციის მიღწევა წარმოუდგენელია კანონმდებლობის დაახლოების გარეშე. როგორც ამას აღმოსავლეთ პარტნიორობა ადგენს, „მარეგულირებელი დაახლოება“¹²⁴ საქართველოს ევროპული კავშირის ეკონომიკურ სივრცეში ინტეგრაციის განმსაზღვრელია.

¹²⁴ „ამგვარი სახის დაახლოების იდეა ისაა, რომ გაუქმდეს ტარიფები, რაც მოჰყვება კლასიკური თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების შექმნას, ასევე, რომ შემცირდეს ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერები ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორის მიერ მათი შერჩევის ხელშეწყობის გზით, ევროგაერთიანების შედარებითი და თანაბარი სტანდარტების მიხედვით. ამგვარი ტიპის მარეგულირებელი დაახლოება მიიჩნევა როგორც გარდაუვალი ქმედება ევროპულ კავშირსა და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის პარტნიორობებს შორის შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციის მიღწევისა და ამ უკანასკნელის შიდა ბაზარზე მონაწილეობის მიზნით“. იხ.: Christophe Hillion, "Mapping out the New Contractual Relations between the European Union and its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine 'Enhanced Agreement'," *European Foreign Affairs Review* 12 (2007):169-182, 172; კომისიის თანახმად, ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერები მოიცავს ტექნიკურ ნორმებსა და სტანდარტებს, სანიტარიულ და ფიტოსანიტარიულ წესებს, კონკურენციის პოლიტიკას, საწარმოო კონკურენციას, ინოვაციურ და ინდუსტრიულ პოლიტიკას, თანამშრომლობას კვლევის სფეროში, ინტელექტუალური საკუთრების უფლებას, საბაჟო ზომების მიღებისას ვაჭრობის ხელშეწყობასა და წარმოშობის ქვეყნის წესების ირგვლივ

ინტეგრაციის პროცესში დაახლოების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, მოსალოდნელია, რომ ახალ შეთანხმებაში კანონმდებლობის დაახლოება ჩაითვლება ამ შეთანხმების ერთ-ერთ მიზნად და პრიორიტეტად, როგორც ეს მოხდა, მაგალითად, მაკედონიის შემთხვევაში.

2.4.4. დასკვნითი დებულებები

საქართველოსა და ევროპულ კავშირს შორის დადებული ახალი შეთანხმების შესაძლო არსი და მიზნები მიუთითებს, რომ დაახლოების დებულებები უფრო გაძლიერდება. პირველ ყოვლისა, ამას განაპირობებს პოლიტიკური პირობების გამკაცრება, რომლის ფარგლებშიც უმთავრესი ბერეკეტია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე. შესაბამისად, ეკონომიკური ინტეგრაცია გახდება შეთანხმების უმთავრესი მოტივაცია.

თავისუფალი ვაჭრობის მიღწევის უმთავრესი გზა ევროპული კავშირის რეგულაციებთან საკანონმდებლო დაახლოებაა. შესაბამისად, თავისუფალი ვაჭრობის მიმართულებით განვითარება და პროგრესი დაახლოებაზე იქნება დამოკიდებული. დაახლოების გადამწყვეტი როლის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, დაახლოება შეთანხმების ერთ-ერთ მთავარ მიზნად ჩაითვალოს.

ახალი შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების ეფექტური იმპლემენტაციის უზრუნველყოფის მიზნით, გათვალისწინებულია შეთანხმების იმპლემენტაციის ხელმძღვანელობისა და კონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბება, რომლებიც სავალდებულო გადაწყვეტილებებს მიიღებენ.

3. დასკვნა

მოცემული თავის მიზანი გახლდათ, **უპირველეს ყოვლისა**, იმის დადგენა, თუ რას გულისხმობს ჰარმონიზაციის პროცესი და რაზეა დამოკიდებული ჰარმონიზაციის ფარგლები, ხოლო **შემდგომ** იმის განსაზღვრა, თუ რა დონეზე და რა ფარგლებში უნდა მოახდინოს საქართველომ თავისი კანონმდებლობის დაახლოება ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან (სახელმწიფო დახმარების დარგში). ასევე მოცემული თავი მიზნად ისახავდა იმის ილუსტრირებას, რამდენად არის მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო დაახლოება ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების განვითარების პროცესში.

პირველ შეკითხვასთან მიმართებით, განხილვის შედეგად შემდეგი სურათი გამოიკვეთა: სამართლებრივი ჰარმონიზაციის პროცესი და მისი ელემენტები არც ისეთი მარტივია, როგორც ეს ერთი შეხედვით შეიძლება მოგვეჩვენოს. დაახლოების არსი და ინტერპრეტაცია

არსებულ ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებს, ეფექტურ მმართველობას საგადასახადო საკითხებში, კომპანიის კანონებს, სახელმწიფო შესყიდვებსა და ფინანსურ მომსახურებებს. იხ.: Commission Communication to the Council and the Parliament on the Strengthening of the ENP COM (2006)726, 4.

კონტექსტსა და შეთანხმების მიზნებთან ერთად იცვლება. როგორც წესი, რაც უფრო ღრმა ინტეგრაციას ითვალისწინებს შეთანხმება, მით უფრო ფართოა დაახლოების დონე და შესაბამისი ინსტიტუციური სტრუქტურა ჰარმონიზაციის განსახორციელებლად.

აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში, დაახლოების დებულების ინტერპრეტირება (დაახლოების დონე) ასევე შეიძლება შეიცვალოს არა მხოლოდ შეთანხმების ფორმალური მიზნების გათვალისწინებით, არამედ თავად შეთანხმების კონტექსტის ცვლილებების საფუძველზე, რადგან შეთანხმების ფორმალური მიზანი შეიძლება არ ასახავდეს მხარეებს შორის ურთიერთობების იმუამინდელი განვითარების სტატუსს და, შესაბამისად, ზუსტად ვერ გამოხატავდეს შეთანხმების რეალურ მისწრაფებებსა და გეგმებს(რაც ევროპული შეთანხმებების შემთხვევაში მოხვდა, და ასევე საქართველოს კონტექსტში ხდება – პარტნიორობის შეთანხმება ჯერ კიდევ მოქმედია საქართველო ევროპულ კავშირს შორის). შესაბამისად, დაახლოების ვალდებულებაზე საუბრისას, საკმარისი არ არის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დებულებების სიტყვასიტყვით ინტერპრეტაცია, ვინაიდან, თუ აღნიშნული დებულებების ასეთ განმარტებას გამოვიყენებთ, ცხადია, რომ ზოგიერთ ქვეყანას საკუთარი კანონმდებლობების ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების მიზნით მხოლოდ ძალისხმევის გამოჩენის ვალდებულება შეიძლება ჰქონდეს. შესაბამისად, თუ ამ საკითხს უფრო ფართო პერსპექტივიდან შევხედავთ და იმას გავითვალისწინებთ, რომ ზოგ შემთხვევაში შეთანხმებების საგარეო მიზანი წევრობას ითვალისწინებს, პირდაპირი ინტერპრეტაციის გამოყენება არ იქნება უპრიანი გადაწყვეტილება.

რაც შეეხება იმ საკითხებს, თუ რა დონეზე და რა ფარგლებში უნდა მოახდინოს საქართველომ კანონმდებლობის დაახლოება ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და რამდენად არის მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო დაახლოება ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობების განვითარების პროცესში, ამ შეკითხვებთან პირველი საკითხის განხილვა, როგორც უკვე აღინიშნა, ორ ასპექტშია შესაძლებელი: პირველი, შესაძლებელია საუბარი იმაზე, თუ რა დონეზე აქვს საქართველოს აღებული საკანონმდებლო დაახლოების ვალდებულება საერთაშორისო შეთანხმების გათვალისწინებით? და მეორე, რა დონეზე უნდა მოახდინოს საქართველომ თავისი კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია, რათა ის ჩაითვალოს მოთხოვნათა ადეკვატურად ევროკავშირის მხრიდან. ამ მხრივ, ლოგიკური იქნება დაისვას კითხვა, რა შედეგებში შეიძლება აისახოს საქართველოს მიერ ჰარმონიზაციის ვალდებულების ასრულება.

პირველ საკითხთან მიმართები, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, თუ სიტყვასიტყვით ინტერპრეტაციას მივმართავთ, რომ საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების შესაბამისად, დაახლოების რბილი ვალდებულება აქვს, რაც სიტყვაში „ეცდება“ გამოიხატება. შესაბამისად, ამ შეთანხმების მიხედვით სამართლებრივი დაახლოების ვალდებულება იმდენად რბილია, რომ იმ შემთხვევაში, თუ საქართველო მის კანონმდებლობას არ დაუახლოებს ევროპულ კანონმდებლობას, ამას სამართლებრივი შედეგი (სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა) არ მოჰყვება, მით უმეტეს, იმის გავითვალისწინებით,

რომ რაიმე კონკრეტული ვადა სამართლებრივი ჰარმონიზაციის განხორციელების თვალსაზრისით შეთანხმებაში მოცემული არ არის.

მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივად საქართველო თავისუფალია არ მოიყვანოს თავისი კანონმდებლობა შესაბამისობაში ევროპულ კანონმდებლობასთან, როგორც ზემოთ აღინიშნა, დებულების სიტყვასიტყვითი განმარტება და მისი დამოუკიდებლად წაკითხვა არ არის უპრიანი გადაწყვეტილება ჰარმონიზაციის დებულებების ინტერპრეტირებისას და მათი ფარგლების დადგენისას. გარემოებები, რომლებიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული საქართველოს კონტექსტში ჰარმონიზაციის დებულების ინტერპრეტირებისას, თვით ჰარმონიზაციის ძირითადი დებულების გარდა, არის **საქართველო – ევროპულ კავშირის ორმხრივ ურთიერთობებში მიღწეული პროგრესი და ორმხრივი ურთიერთობების მიზანი**. ამ საკითხებზე მსჯელობა ნათლად წარმოაჩენს იმ სურათს, თუ რა დოზით უნდა მოახდინოს საქართველომ კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია, რათა ის ჩაითვალოს მოთხოვნათა ადეკვატურად ევროკავშირის მხრიდან. აღნიშნულ საკითხებზე მსჯელობა ასევე ცხადყოფს იმ სურათს, თუ რა შედეგებში შეიძლება აისახოს ჰარმონიზაციის ვალდებულების იმ დონეზე არშესრულება, როგორც ამას მოელის ევროპული კავშირი.

აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, უპირველეს ყოვლისა, ერთი რამ არის გასათვალისწინებელი: საქმე გვაქვს ევროპული კავშირის მხრიდან პირობითობის პრინციპთან, რომელიც შემდეგში გამოიხატება: ევროპული კავშირის მასთან **პრივილეგირებულ ურთიერთობის (ეკონომიკური თუ პოლიტიკური) სანაცვლოდ, მოითხოვს პარტნიორი სახელმწიფოებისგან ევროპული კავშირის საერთო ღირებულებების, პრინციპებისა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობის ნორმატიული ჩარჩოსადმი ერთგულებას**. აღნიშნული პრინციპი (ისევე როგორც სხვა შეთანხმებებში) ჯერ კიდევ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში იყო გათვალისწინებული, თუმცა, როგორც თვით ტექსტში მსჯელობამ აჩვენა, პირობითობა ძალიან დაბალი დონის შემცველი იყო. 43-ე მუხლის თანახმად, მხარეები უბრალოდ აცნობიერებდნენ, რომ „საქართველოსა და გაერთიანებას შორის ეკონომიკური კავშირების გამყარების მნიშვნელოვანი წინაპირობა საქართველოს *არსებული და სამომავლო საკანონმდებლო ბაზის გაერთიანების კანონმდებლობასთან დაახლოებაა*.“ მსგავსად, აღნიშნულ შეთანხმებაში ევოლუციური მუხლიც ნაკლებად ძლიერი გახლდათ. ევროპული კავშირის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისადმი ევროპული კავშირის ამგვარი მიდგომა კიდევ უფრო მკაფიოდ აისახა და გათვალისწინებულ იქნა ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში, რომელიც, ისევე როგორც პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება, ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან. ამ მხრივ, **ევროპულმა სამეზობლო პოლიტიკამ გარკვეულწილად შეავსო უკანასკნელი შეთანხმება, რაც ასევე აღსანიშნავია სახელმწიფო დახმარების დარგთან მიმართებაშიც**.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკას არ შეუცვლია პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მონაწილე ქვეყნების ოფიციალური სტატუსი, მან პარტნიორი ქვეყნების ევროპული კავშირის მიმართ სამართლებრივი ჰარმონიზაციის

ვალდებულება უფრო მეტად გააღრმავა და „სავალდებულო“ გახადა. უფრო ნათლად რომ ითქვას, ევროპულმა სამეზობლო პოლიტიკამ სამართლებრივ დაახლოებასა და ინტეგრაციას შორის უფრო მყარი კავშირი განაპირობა (გაითვალისწინა). ძირითადი შემოთავაზებები, რომლებიც სამეზობლო პოლიტიკამ გააკეთა, გახლდათ შემდეგი: ევროპული კავშირის ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესში მონაწილეობის მიღება (ევროპის შიდა ბაზარზე დაშვების (შიდა ბაზრის წილის) შესაძლებლობა), ევროპული კავშირის პოლიტიკასა და პროგრამებში მონაწილეობის მიღება; თითოეულ პარტნიორთან სახელშეკრულებო ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადაყვანა.

დაახლოების ვალდებულებების გამყარების პროცესში მომდევნო ეტაპი იყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ჩამოყალიბება, რომელსაც, მიუხედავად მისი არასაკანონმდებლო ხასიათისა, უზარმაზარი გავლენა აქვს, რადგანაც მის ფარგლებში ევროპულ კავშირსა და საქართველოს შორის ახალი შეთანხმების გაფორმების შემოთავაზების გზით შეიქმნა ორმხრივი ურთიერთობების გაღრმავების შესაძლებლობა. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ახალი შეთანხმების ფარგლებში შეიქმნება **ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე**, აღმოსავლეთ პარტნიორობის შეთავაზება გადამწყვეტია. შესაბამისად, პირობა, რომელსაც სთავაზობს ევროპული კავშირი კონკრეტულ სფეროებში სამართლებრივი დაახლოებისა სანაცვლოდ, და კონკრეტული რეფორმების განხორციელების სანაცვლოდ, აღმოსავლეთ პარტნიორობაში ყველაზე ძლიერია და ნათლად არის ასახული. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ამ ჩარჩოს ფარგლებში მოლაპარაკებები უკვე დაწყებულია, უკანასკნელი ევროპული კავშირის მხრიდან პირობითობის განმსაზღვრელი ნაბიჯია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით კითხვაზე, რა შედეგებში შეიძლება აისახოს პარმონიზაციის ვალდებულების იმ დონეზე არ შესრულება, რა დონეზეც ამას მოელის ევროპული კავშირი, არის შემდეგი: მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი დაახლოების ვალდებულებას არ მოჰყვება საერთაშორისო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა, ამას შესაძლოა მოჰყვეს ევროპული კავშირის მხრიდან იმ შემოთავაზებებზე უარის თქმა, რაც პირობითობაში იყო ჩადებული. თუმცა ასევე შესაძლებელია, ნაწილობრივ მოხდეს პირობითობის შესრულება, რაც შესაძლოა აქტუალური იყოს არა მხოლოდ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების დებულებების ამოქმედებასთან მიმართებით, არამედ ასევე ურთიერთობების ინტენსიფიკაციის კუთხით.

დაახლოების ვალდებულებასთან მიმართებით ერთი რამ უნდა იყოს აღნიშნული. მიუხედავად იმისა, რომ ამჟამად დაახლოების საკითხი შესაძლოა მაინც ბევრ კითხვას იწვევდეს (იმის გამო, რომ დაახლოების ვალდებულება საერთაშორისო შეთანხმების თანახმად ძალიან რბილია), აღნიშნული საკითხი სავარაუდოდ შეიცვლება. თუ იმას გავითვალისწინებთ, რომ თავისუფალი ვაჭრობის მიღწევის უმთავრესი გზა ევროპული კავშირის რეგულაციებთან საკანონმდებლო დაახლოებაა, და თავისუფალი ვაჭრობის მიმართულებით განვითარებები და პროგრესი დაახლოებაზე დამოკიდებული. ოსალოდნელია, რომ დაახლოება ახალი შეთანხმების ერთ-ერთ მთავარ მიზნად ჩაითვლება და შესაბამისად, დაახლოების დონე, რომელსაც ევროპული კავშირი მოითხოვს, უფრო

მაღალი იქნება (მოსალოდნელია, რომ განსაზღვრული იყოს თვით შეთანხმებაში და სავალდებულო გახდეს შესასრულებლად).

პარმონიზაციის დებულებებთან მიმართებით შემდეგი სურათი გამოიკვეთა: პარმონიზაცია საქართველო ევროპული კავშირის კონტექსტში არ გულისხმობს სრულ დაახლოებას – უკანასკნელი არ არის მოთხოვნა ევროპული კავშირის მხრიდან. ევროპული კავშირი, როგორც ამაზე უშუალოდ ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა მიუთითებს, ძირითადად ითხოვს მის პრინციპებთან დაახლოებას და თითოეულ შემთხვევაში, სფეროების მიხედვით, განსაზღვრავს, თუ რა კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმას ელოდება ის სახელმწიფოს მხრიდან.

კონკურენციისა და სახელმწიფო დახმარების სფეროში გამოიკვეთა, რომ ევროკავშირისთვის პრიორიტეტულია საქართველოს კანონმდებლობაში გათვალისწინებულ იყოს ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში ამ სფეროში ასახული ძირითადი პრინციპები. თუმცა ამგვარი ზოგადი მითითების გარდა, ის ასევე მიუთითებს საქართველოს მხრიდან შესასრულებელ კონკრეტულ ღონისძიებებზე.

III. სახელმწიფო დახმარების რეგულირების წესები ევროპულ კავშირში

წინამდებარე დისერტაციის წინა თავში განხილული იყო ის ვალდებულება, რომელიც იკისრა საქართველომ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებით ევროპულ კავშირთან სამართლებრივი დაახლოების თვალსაზრისით და რომელიც მოიცავდა დაახლოების ვალდებულებას სახელმწიფო დახმარების დარგში.

ნაშრომის ეს თავი განიხილავს ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესებს. იმის გათვალისწინებით, რომ სწორედ ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესებთან შესაბამისობაში უნდა მოიყვანოს საქართველომ სახელმწიფო დახმარების შესახებ კანონმდებლობა, ლოგიკურია, უპირველესად, მათი განხილვა.

სანამ გადავიდოდეთ ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესების განხილვაზე, უნდა ითქვას, რომ ევროპული კავშირის წესები სახელმწიფო დახმარების შესახებ ძალიან რთული და ვრცელია. ამ მხრივ უნდა აღინიშნოს სახელმწიფო დახმარების წესების სპეციფიკა. კერძოდ, ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესების მხოლოდ მცირე ნაწილია კოდიფიცირებული. ძირითადად, სახელმწიფო დახმარების წესები მიმოფანტულია ევროპული კავშირის საბჭოსა და კომისიის მიერ დადგენილ ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ პრაქტიკაში, რომლებიც, თავის მხრივ, ფეხს უწყობენ

სწრაფად და მუდმივად განვითარებად ევროპული კავშირის სასამართლოების პრაქტიკას. აქედან გამომდინარე, წინამდებარე თავი დეტალურად არ განიხილავს ევროპული კავშირის სამართლს (თუმცა ევროპული კავშირის სისტემის სირთულისა და სპეციფიკის ჩვენების მიზნით აუცილებელია კონკრეტული სექტორებისა თუ ინდუსტრიების მაგალითების განხილვა). ძირითადი ყურადღება დაეთმობა მის განხილვას მთავარი პრინციპების გათვალისწინებით. ეს გადაწყვეტილება ნაკარნახევი იმ ფაქტით, რომ ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია არ გულისხმობს ევროპული კავშირის კანონმდებლობის გადმოწერას, ან მის „სიტყვასიტყვით“ გადმოტანას მესამე სახელმწიფოს კანონმდებლობაში. ჰარმონიზაცია გულისხმობს ევროპული კავშირის მთავარი პრინციპების გათვალისწინებას და მათი აღსრულების მექანიზმების უზრუნველყოფას. შესაბამისად, მიდგომა რომელიც გამოყენებულია არის შემდეგი: არა მხოლოდ ევროპული კავშირის კანონმდებლობის შინაარსის ანალიზია მოცემული, არამედ ამ სისტემის იმპლემენტაციისა და აღსრულების მექანიზმია განხილული.

1. შესავალი

ევროპული კავშირი იმ 27 წევრი სახელმწიფოსაგან შემდგარი ზეეროვნული ორგანიზაციაა, რომელთაც დათმეს თავიანთი ძალაუფლების ნაწილი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ინტეგრაციის მიღწევის მიზნით.¹²⁵ შესაბამისად, ევროპული კავშირი, არ არის მხოლოდ თავისუფალი სავაჭრო ზონა ან საბაჟო კავშირი, მასში მთავარი ადგილი უჭირავს შიდა ბაზარს, სადაც საქონელი, მომსახურება, ხალხი და კაპიტალი დაბრკოლებების გარეშე თავისუფლად გადაადგილდება.¹²⁶

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, კავშირის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი ისეთი სისტემის შექმნაა, რომელიც უზრუნველყოფს შიდა ბაზრის ეფექტურ ფუნქციონირებას, რაც, თავის მხრივ, შიდა ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენციის უზრუნველყოფით მიიღწევა.¹²⁷

ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების რეჟიმი მიზნად ისახავს, თავიდან აიცილოს წევრი სახელმწიფოების მიერ ისეთი ღონისძიებების განხორციელება, რომლებიც იცავენ კომპანიებს და ეკონომიკურ აგენტებს მათ კონკურენტებთან მიმართებით. ძირითადი მიზანია დაუბრკოლებელი შიდა ბაზრის არსებობის გარანტია და

¹²⁵ Gustavo E. Luengo Hernandez, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law* (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007), 287.

¹²⁶ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ყოფილი მე-14 მუხლი).

¹²⁷ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-3 მუხლის (გ) პუნქტში უშუალოდ იყო მითითებული, რომ ევროპული გაერთიანების მთავარი მიზანი ისეთი სისტემის შექმნაა, რომელიც უზრუნველყოფს ჯანსაღ კონკურენციას შიდა ბაზარზე. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდგომ ეს მუხლი ამოღებულ იქნა, თუმცა, ევროპული კავშირის ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად, ჯანსაღი კონკურენციის უზრუნველყოფა მაინც ითვლება შიდა ბაზრის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის უმთავრეს საშუალებად.

კონკურენციის ხელშეწყობა. სახელმწიფო დახმარება საშიშროებას უქმნის ევროპული კავშირში არსებულ ოთხ თავისუფლებას, ვინაიდან სახელმწიფოს მხრიდან კონკრეტული ეკონომიკური აგენტისათვის ან ინდუსტრიისთვის სარგებლის მინიჭებით ეს დახმარება აფერხებს კონკურენციას სახელმწიფოებს შორის და უარყოფითად მოქმედებს შიდა ბაზრის ფუნქციონირებაზე.

1959 წლიდან ევროპული კავშირის ხელშეკრულების მიერ მიღებული მოდელი ეფუძნება შემდეგ პრინციპს: სახელმწიფო დახმარების შესახებ დებულება პირდაპირ მიმართულია სახელმწიფოს მხრიდან დახმარების აკრძალვაზე, რომელიც შესაძლოა იწვევდეს შეზღუდვებს ბაზარზე, თუმცა ასევე შესაძლოა, დაშვებული იყოს კონკრეტული ამოცანების მიღწევის მიზნით.¹²⁸ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი,¹²⁸ რომელიც, კონკრეტული ეროვნული ღონისძიების ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის გარკვევის მიზნით, მიუთითებს სახელმწიფო დახმარების ცნების აუცილებელ პირობებზე, მოითხოვს მკაცრი ეკონომიკური ანალიზის ჩატარებას. თუმცა, მეორე მხრივ, ეს ეკონომიკური ანალიზი ასევე იძლევა სოციალურ-პოლიტიკური შეფასების გაკეთების შესაძლებლობას მომდევნო დებულებებში: ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც კონკრეტული დახმარების სქემა დაშვებულია კანონმდებლობით მისი, მთლიანად კავშირზე, დადებითი შედეგის მოხდენის გამო; და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად კი, კომისიას აქვს უფლებამოსილება, მიიღოს სახელმწიფო დახმარების გაცემის თაობაზე დადებითი გადაწყვეტილება, თუ ის ჩათვლის, რომ ეს დახმარება მიზნად ისახავს ამ კონკრეტულ პუნქტში ჩამოთვლილი კავშირის მიზნების მიღწევას.

სახელმწიფო დახმარების რეგულირება საკმაოდ მგრძნობიარე სფეროა, რომელიც მოითხოვს ბალანსის დამყარებას წევრ სახელმწიფოებსა და კავშირის ინტერესებს შორის. ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია შეუფერხებელი კონკურენციის არსებობა, და, მეორე მხრივ, წევრი სახელმწიფოების ინტერესების დაცვა.

სახელმწიფო დახმარების გაცემა, რომელიც, განსაკუთრებით რთულ ვითარებასა და პერიოდში, ძლიერი ცდუნებაა წევრი სახელმწიფოებისთვის, ქმნის სერიოზულ პრობლემებს შიდა ბაზარზე, რისკენაც ასე მიიღწევის ევროპული კავშირი. „სახელმწიფო დახმარება წამოჭრის მნიშვნელოვან სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური მნიშვნელობის საკითხებს, ისევე როგორც ბევრ რთულ სამართლებრივ პრობლემას“.¹²⁹ სახელმწიფო დახმარების უარყოფითი შედეგები მრავალრიცხოვანია. სახელმწიფო დახმარების გაცემა არაეფექტურ ეკონომიკურ აგენტებზე, რომელთაც არ ძალუძთ, იყვნენ ბაზარზე კონკურენტუნარიანები, შესაძლებლობას აძლევს მათ დარჩნენ ბაზარზე

¹²⁸ ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 87-ე მუხლი, რომელიც სახელმწიფო დახმარებას ეხება, მოთავსებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლში.

¹²⁹ J. Jacobs, “Introduction” in *The Law of the State Aid in the European Union* Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn (eds), (Oxford: Oxford University Press, 2004).

სხვა უფრო ეფექტური თანამშრომლობის ხარჯზე. შედეგად სახელმწიფო დახმარების გაწევა ხელს უშლის რესურსების ეფექტურ გადანაწილებას და სერიოზულად აფერხებს კონკურენციას ევროპული კავშირში, რაც შედეგად იწვევს ეკონომიკური კეთილდღეობის გაუარესებას. სახელმწიფო დახმარების გაცემამ შესაძლოა ეკონომიკურ აგენტებში გააქროს სწრაფვა, გააუმჯობესონ თავიანთი ეფექტიანობა. ამან, ასევე, შესაძლოა, გამოიწვიოს ისეთი ეკონომიკური პრობლემების წარმოშობა, როგორიცაა უმუშევრობა, როდესაც ერთი სახელმწიფოდან, რომელიც გასცემს დახმარებას, აგენტები გადაინაცვლებენ მეორე სახელმწიფოში, რომელიც სახელმწიფო დახმარებას არ გასცემს, რაც საფრთხეს უქმნის შიდა ბაზრის ინტეგრაციას.¹³⁰

მეორე მხრივ, ევროპული კავშირი არეგულირებს სახელმწიფო დახმარების გაცემას წევრი სახელმწიფოების მიერ. ამ რეგულირების არსი ისაა, რომ წევრ სახელმწიფოებს, საბაზრო ჩავარდნების გამოსწორებისა და კონკრეტული მიზნების მიღწევის თვალსაზრისით, რომლის მიღწევაც შეუძლებელი იქნებოდა სახელმწიფოს დახმარების გარეშე, შეუძლიათ ჩაერთონ საკუთარი ქვეყნის ეკონომიკურ პროცესებში. ასეთი დახმარება, შესაძლოა, მაგალითად, სახელმწიფომ გასცეს კონკრეტულ რეგიონებში ან ეკონომიკურ სექტორებში, იმ თვალსაზრისით, რომ ინდუსტრიებს შეუმსუბუქდეთ ახალ ტექნოლოგიებთან ან გარემოს დაცვით მოთხოვნებთან ადაპტირება, რაც შემდგომ უზრუნველყოფს ინვესტიციების სტიმულირებას აღნიშნულ რეგიონებსა თუ სექტორებში. მიიჩნევა, რომ ეს დადებითად მოქმედებს როგორც ეკონომიკაზე, ასევე, ზოგადად, საზოგადოებაზე.¹³¹

2. სამართლებრივი ჩარჩო

სახელმწიფო დახმარების წესების ძირითადი წყაროებია: ხელშეკრულების დებულებები, სასამართლო გადაწყვეტილებები და ევროკომისიის პრაქტიკა.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში სახელმწიფო დახმარების წესები მოთავსებულია VII განყოფილების პირველ თავში „კონკურენციის წესების“ შესახებ. ეს დებულებები ჩამოყალიბებულია „ისეთი ელემენტურობითა და სიმტკიცით, როგორიც დამახასიათებელია ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულების ტექსტისთვის, რომელსაც ნახევარ საუკუნეზე მეტია არ შეჰხებია ცვლილება.“¹³²

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი შეიცავს ძირითად აკრძალვას და იმ პირობებს, რომელთა შესრულების შემთხვევაში ეს აკრძალვა შედის ძალაში. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები მიუთითებს ამ აკრძალვის

¹³⁰ Ninth Survey on State Aid in European Union com (2001), 403 final, 18 ივლისი (2001) para. 2; Conor Quigley and and Anthony Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003), 1.

¹³¹ იხ.: XIth Report of Competition Policy 1981, at para. 179.

¹³² J. Jacobs, “Introduction” in *The Law of the State Aid in the European Union*, eds., Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn, (Oxford: Oxford University Press, 2004).

გამონაკლის შემთხვევებზე, კერძოდ: ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცავს ჩამონათვალს ისეთი სახელმწიფო დახმარებებისას, რომლებიც *შესაბამისობაშია* შიდა ბაზართან, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტში კი ჩამოთვლილია სახელმწიფო დახმარების ისეთი ფორმები, რომლებიც *შესაძლოა შეესაბამებოდნენ* შიდა ბაზარს.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლში გადმოცემულია პროცედურული საკითხები, რომელთა შესაბამისადაც კომისია თვალყურს ადევნებს ყველა არსებულ სახელმწიფო დახმარებას და აფასებს სახელმწიფოების მიერ წარმოდგენილ წინადადებებს სახელმწიფო დახმარების გაცემის ან შეცვლის თაობაზე. ამ მუხლის მნიშვნელოვანი დებულებაა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის მე-3 დებულება, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოებმა თავი უნდა შეიკავონ დახმარების გაცემისგან მანამ, სანამ კომისია არ მიიღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას სახელმწიფო დახმარების გაცემის თაობაზე.

და ბოლოს, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 109-ე მუხლი უფლებამოსილებას ანიჭებს საბჭოს, გამოსცეს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე და 108-ე მუხლების გამოყენების საკითხებთან დაკავშირებული რეგულაციები.

3. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მოქმედების ფარგლები

წევრ სახელმწიფოებსა და ევროპულ კავშირს შორის ბალანსის მიღწევის მცდელობა დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში განხორციელებულია სახელმწიფო დახმარების გაცემის აკრძალვის მეშვეობით:

თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული ამ ხელშეკრულებაში, ნებისმიერი დახმარება, გაცემული წევრი სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით, ნებისმიერი ფორმით, რომელიც ხელს უშლის ან საშიშროებას უქმნის კონკურენციას კონკრეტული ეკონომიკური აგენტების ან კონკრეტული პროდუქციის წარმოებისათვის უპირატესობის მინიჭებით, იმდენად, რამდენადაც ის გავლენას ახდენს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე, ჩაითვლება შიდა ბაზართან მიმართებით შეუსაბამოდ.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარება, რომელზეც ვრცელდება აკრძალვა, ითვლება შიდა ბაზართან შეუსაბამოდ. დებულების ფორმულირებიდან ჩანს, რომ იგი არ შეიცავს სახელმწიფო დახმარების

აკრძალვას. მიუხედავად ამისა, დადგენილია, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი გულისხმობს ამ აკრძალვას.¹³³ თუმცა ასევე ნათელია, რომ ეს აკრძალვა არც უპირობოა და არც აბსოლუტური.¹³⁴

დებულების ფორმულირება – „თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული“ – მიგვითითებს, რომ ეს დებულება დამოკიდებულია ხელშეკრულების სხვა დებულებებზეც და გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს სხვა, საპირისპირო დებულება აღნიშნულ ხელშეკრულებაში. მაგალითად, სპეციფიკურ სექტორში არსებულმა დახმარების გაცემის გარკვეულმა წესმა შესაძლოა მიგვიყვანოს განსხვავებულ შედეგამდე, ვიდრე ეს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით არის გათვალისწინებული.¹³⁵

როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი ასევე შეიცავს მე-2 და მე-3 პუნქტებს, რომელთა მიხედვითაც სახელმწიფო დახმარება ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლებელია იყოს დაშვებული და გამართლებული. შესაბამისად, თუ დადგინდა, რომ ღონისძიება არის სახელმწიფო დახმარება, იგი შესაძლებელია, დაშვებულ იქნეს როგორც გამონაკლისი, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების შესაბამისად.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ყოფილი 86-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) ასევე შეიცავს სახელმწიფო დახმარების წესებიდან გამონაკლის შემთხვევას, რომელიც ეხება საყოველთაო ეკონომიკური ინტერესების მომსახურების გამწვევ ეკონომიკურ აგენტებს.

4. სახელმწიფო დახმარების ცნება.

4.1. სახელმწიფო დახმარება ნებისმიერი ფორმით

რომ გავიგოთ, თუ როგორ მოქმედებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი,

¹³³ Leigh Hancher, Tom Ottervanger and Piet Jan Slot, *EC State Aids* 2-nd ed., (London: Chancery Law Publishing, 1999) p. 19; Andrew Evans, *European Community Law of State Aid*, (Oxford: Oxford University Press, 1997), 2-3.

¹³⁴ Case C-78/76, *Steinike and Weanling v. Germany*, [1977] ECR 595, para.8.

¹³⁵ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლი (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 36-ე მუხლი), რომელიც განსაზღვრავს კონკრეტულ წესებს სოფლის მეურნეობის სექტორში, და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 93-ე მუხლი (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 73-ე მუხლი), რომელიც განსაზღვრავს კონკრეტულ წესებს ტრანსპორტის სფეროში.

აუცილებელია განვიხილოთ მისი სხვადასხვა ელემენტი. უპირველეს ყოვლისა, უნდა დადგინდეს სახელმწიფო დახმარების არსი.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი ეხება „ნებისმიერ დახმარებას“ „ნებისმიერი ფორმით“. შესაბამისად, აშკარაა, რომ ამ მუხლისთვის მნიშვნელობა არ აქვს, თუ რა ფორმით იქნება სახელმწიფო დახმარება გაცემული, რაც სახელმწიფო დახმარების ცნებას ძალიან ფართოს და ყოვლისმომცველს ხდის.

მაშასადამე, სახელმწიფო დახმარების ღონისძიებები შესაძლოა გამოიკვეთოს სხვადასხვა ფორმით. ევროპული კავშირის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარების ცნება მოიცავს „არა მხოლოდ პოზიტიურ სარგებელს, როგორებიცაა თვით სუბსიდიები, არამედ აგრეთვე სხვადასხვა ფორმით ისეთ ჩარევებსაც, რომლებითაც ეკონომიკურ აგენტებს უმსუბუქდებათ მათ ბიუჯეტში გათვალისწინებული დანახარჯი და რომელთაც, მიუხედავად მსგავსი ბუნებისა და მსგავსი შედეგებისა, არ აქვთ სუბსიდიის ფორმა, მკაცრი გაგებით.¹³⁶

მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფო დახმარების წესები მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, როგორებიცაა, მაგალითად: დაბალპროცენტოვანი სესხები და დაბრუნებადი ავანსები,¹³⁷ საინვესტიციო სუბსიდიები,¹³⁸ გადასახადებისგან განთავისუფლება,¹³⁹ ექსპორტზე შეღავათიანი საპროცენტო განაკვეთი,¹⁴⁰ მიწისა და ნაგებობების შეღავათიან პირობებში გაყიდვა, შესაძლო ზარალის დაზღვევა, პრეფერენცია დივიდენდების გაცემაზე. ეს ჩამონათვალი, რა თქმა უნდა, არ არის ამომწურავი.

ეკონომიკური პოლიტიკის ზოგადი ღონისძიებები, როგორიც არის, მაგალითად, საპროცენტო განაკვეთის შემცირება, არ იქნება კვალიფიცირებული სახელმწიფო დახმარებად, მიუხედავად იმისა, რომ იგი დადებითად მოქმედებს გაყიდვებზე ამა თუ იმ ინდუსტრიაში.¹⁴¹ თუმცა კონკრეტული ღონისძიება ჩაითვლება სახელმწიფო დახმარებად, მიუხედავად იმისა, რომ მას მოაქვს სარგებელი დიდი რაოდენობით ეკონომიკური აგენტებისთვის (მაგალითად, საექსპორტო დახმარების შემთხვევაში). იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც სარგებელი დადებითად მოქმედებს მთელ ეკონომიკაზე, ღონისძიება მაინც სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიცირდება.¹⁴²

¹³⁶ Case C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen v ECSC High Authority in Limburg*, [1961] ECR I, para.19; case C-387/92, *Banco Exterior de Espana SA v Ayuntamiento de Valencia*, [1994] ECR I-877, para. 13

¹³⁷ Case C-323/82, *SA Intermills v. Commission* [1984] ECR 3809.

¹³⁸ Case C-730/79, *Philip Moris Holland BV v. Commission*, [1980] ECR 2671, para.25, and Case 310/85, *Deufil GmbH & Co. KG v. Commission*, [1987] ECR 901, para 18.

¹³⁹ Case C-387/92, *Banco d Credito Industrial SA v. Ayuntamiento de Valencia* [1994] ECR I-877, para 22.

¹⁴⁰ Case C- 6 and 11/69, *Commission v. France*, [1969] ECR 523.

¹⁴¹ Case C- 143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH and Wietersdorfer Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzesdirektion fur Karnten* [2001] ECR I-8365, para 46-48.

¹⁴² Case C-75/97, *Belgium v. Commission* [1999] ECR I-3671, para 27.

4.2. შედეგზე ორიენტირებული სახელმწიფო დახმარება

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 1974 წლიდან თავის ცნობილ გადაწყვეტილებებში არაერთხელ მიუთითა, რომ 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი ღონისძიებას აფასებს არა მისი მიზნების ან მიზნების მიხედვით, არამედ შედეგების გათვალისწინებით (*effects doctrine*).¹⁴³ ღონისძიების შეფასებისას მნიშვნელოვანია არა მისი ფორმა, მისი სამართლებრივი ბუნება ან მისი მიზანი, არამედ მისი შედეგი.¹⁴⁴

„თუმცა აღნიშნულმა მოსაზრებამ შესაძლოა მიგვიყვანოს წარმოუდგენელ შედეგებამდე, თუ ჩვენ უარყოფთ სასამართლოს შესაძლებლობას, გაითვალისწინოს გატარებული ეროვნული ღონისძიების მიზანი.“¹⁴⁵ Clarke JL-ის თანახმად, „მიუხედავად იმისა, რომ, როგორც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, ღონისძიების სოციალური ბუნება ვერ დაიცავს მას სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიცირებისგან, აღნიშნული არ უნდა იყოს გაგებული ისე, თითქოს სახელმწიფო დახმარების მიზანს მნიშვნელობა არ აქვს.“¹⁴⁶ ამ მოსაზრებას მხარს უჭერს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკაც.¹⁴⁷

4.3. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის კრიტერიუმები

იმისათვის, რომ სახელმწიფოს ქმედებამ მიიღოს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით გათვალისწინებული კვალიფიკაცია, ამ მუხლის კუმულაციური პირობები უნდა იყოს დაკმაყოფილებული. ეს ნაშრომი ხუთ ასეთ პირობას გამოყოფს: 1) ქმედება უნდა იყოს განხორციელებული სახელმწიფოს მიერ, ან სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით; 2) ქმედება უნდა ანიჭებდეს უპირატესობას; 3) ქმედება უნდა ანიჭებდეს უპირატესობას კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებს, ან კონკრეტული პროდუქციის წარმოებას; 4) ქმედება უნდა აფერხებდეს კონკურენციას ან

¹⁴³ Case C-173/73, *Commission v. Italy*, [1974] ECR 709, para. 27; Case C- 61/79, *Amministrazione Italiana delle Finanze Denavit Italiana SpA*, [1980] ECR 1205, para. 31; Case C- 290/83, *Commission v France*, [1985] ECR 439, para. 20; Case C-310/84, *Deufil v. Commission*, [1987] ECR 901, para. 8; Case T-97/94, *Ladbroke Racing v Commission*, [1998] ECR-II-1, para. 52; Case C-241/94, *France v Commission*, [1996] ECR- I-4551, para. 20; Case T-106-95, *Federation Francaise des Societes d'Assurances (FFSA) and other v Commission* [1997] ECR-II 229, para. 195; Case C-480/98, *Spain v Commission (Magafesa)*, [2000] ECR I-8717, para. 16.

¹⁴⁴ Case C-6/97, *Opinion of AG Ruiz-Jarabo Colomer in Italy v Commission*, ECR 2981, para. 22.

¹⁴⁵ Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn (eds), *The Law of the State Aid in the European Union* J. Jacobs. Introduction (Oxford: Oxford University Press, 2004), 7.

¹⁴⁶ Clarke LJ in *R v Customs and Excise Commissioners ex Parte Lunn Poly and Bishopsgate*, [1999] EuRL 653; [1999] 1 CMLR 1357, para.61, cited from Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn (eds), *The Law of the State Aid in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 7.

¹⁴⁷ Case C-6/97, *Italy v Commission*, [1999] ECR I-2997 , para.17; Joint cases C-72/91 and C-73/91, *Sloman Neptun Schiffabrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffabrts AG* [1993] ECR I-887, para 21.

ქმნიდეს მისი შეფერხების საშიშროებას; 5) ქმედება უნდა მოქმედებდეს სახელმწიფოთაშორის ვაჭრობაზე (უარყოფითად).

4.3.1. სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფოს რესურსებით განხორციელებული ღონისძიება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, იმისათვის, რომ ქმედება ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად, ის უნდა იყოს განხორციელებული „სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით.“ დახმარების გაცემა მარტივად დააკმაყოფილებს აღნიშნულ პირობას მაშინ, როდესაც დახმარება გაიცემა ცენტრალური ან ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობის მიერ, განსაზღვრული თანხის გაცემის გზით, ან თუ სახელმწიფო უარს ამბობს თავის შემოსავალზე, მაგალითად, ეკონომიკური აგენტებისთვის გადასახადების შემცირების ან განთავისუფლების ან მისი სხვა სოციალური შენატანისაგან განთავისუფლების გზით.¹⁴⁸

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ასევე არაერთხელ დაადგინა თავის გადაწყვეტილებებში, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი ეხება წევრი სახელმწიფოების მიერ ან მათი რესურსების მეშვეობით გაცემულ ყველა დახმარებას და რომ არ არსებობს საჭიროება, განვასხვაოთ, თუ ვის მიერ იყო დახმარება გაცემული, სახელმწიფოს მიერ თუ საჯარო ან კერძო დაწესებულების მიერ, რომელიც იყო შექმნილი ან დანიშნული ამ დახმარების აღმინისტრირების მიზნით.¹⁴⁹ სხვა სიტყვებით თუ ვიტყვით, უპირატესობა უნდა იყოს მინიჭებული სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით, პირდაპირ სახელმწიფოს მიერ, ან არაპირდაპირ, საჯარო ან კერძო დაწესებულების მიერ, რომელიც იყო დანიშნული ან შექმნილი სახელმწიფოს მიერ.¹⁵⁰

მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები თუმცა საკმაოდ ნათლად მიუთითებენ იმაზე, რომ დახმარების ცნება მეტად ვრცელია, ზოგ შემთხვევებში ეს პირობაც შესაძლოა იყოს პრობლემატური. საქმეში – *Van der Kooy*¹⁵¹ – მართლმსაჯულების სასამართლომ მხარი დაუჭირა კომისიის გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, რომ დახმარება ნამდვილად იყო გაცემული „სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით“ მაშინ, როდესაც კომპანია „*Gasunie*“-მ, რომელშიც სახელმწიფო ფლობდა კაპიტალის 50 %-ს, დააწესა იმაზე დაბალი ელექტროენერგიის წყაროს მიწოდების ტარიფი, ვიდრე ის დააწესებდა სხვა შემთხვევაში. გადამწყვეტი ფაქტორი ამ საქმეში იყო სახელმწიფოს ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მაშასადამე, სასამართლო მზად არის, სახელმწიფო დახმარებად განიხილოს ისეთი ღონისძიება, რომლითაც უპირატესობა

¹⁴⁸ Case C-251/97, *France v. Commission* [1999] ECR I-6639.

¹⁴⁹ Case C-290/83, *Commission v France*, „poor farmers“, [1985] ECR 439, para.14; case 57/86, *Greece v Commission*, [1998] ECR 2855, para.12.

¹⁵⁰ Case C-379/98, *Preussen Elektra AG V Schleswig AG*, [2001] ECR I-2099, para 58.

¹⁵¹ Joined cases 67, 68, 70/85, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV and Others v Commission* [1988] ECR 219, para 28.

ენიჭება ეკონომიკურ აგენტს იმ დაწესებულების ხარჯზე, რომელზეც მას (სახელმწიფოს) აქვს მნიშვნელოვანი გავლენა.

მეორე მხრივ, ზოგიერთ სხვა სასამართლო გადაწყვეტილებაში სასამართლომ გაითვალისწინა გენერალურ ადვოკატ კაპატორტის მოსაზრება და დაადგინა: „იმისათვის, რომ ღონისძიებამ მიიღოს სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაცია, ის უნდა იწვევდეს *სახელმწიფო ბიუჯეტზე ფინანსურ დატვირთვას*. ეს გამომდინარეობს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ფორმულირებიდან, რომელიც მიუთითებს ნებისმიერ „სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსების მეშვეობით“ გაცემულ დახმარებაზე.¹⁵²

4.3.2. ქმედება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას

იმისთვის, რომ ღონისძიებამ მიიღოს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით გათვალისწინებული კვალიფიკაცია, ის უნდა ანიჭებდეს უპირატესობას. სხვა სიტყვებით თუ ვიტყვით, სარგებელი უნდა იყოს სახეზე. ეს სარგებელი, როგორც უკვე იყო ნახსენები, შესაძლებელია იყოს მიღებული ნებისმიერი ფორმით.¹⁵³

იმისათვის, რომ განვსაზღვროთ, გაიცა თუ არა სახელმწიფო დახმარება, „უნდა ვუპასუხოთ შეკითხვას, ანიჭებს თუ არა ღონისძიება უპირატესობას ერთ ან რამდენიმე ეკონომიკურ აგენტს.“¹⁵⁴

სახელმწიფო დახმარების ცნების ამგვარი პირდაპირი და მჭიდრო კავშირი „უპირატესობის მინიჭებასთან“, შესაძლოა გაგებულ იქნეს ისე, რომ ნებისმიერი ტიპის ჩარევა სახელმწიფოს მხრიდან ჩაითვლება უპირატესობად. მაგალითად, შენობის აშენების მიზნით, სახელმწიფოს მიერ ცემენტის შესყიდვა უპირატესობას ანიჭებს იმ კომპანიას (ბაზარზე მის კონკურენტებთან მიმართებით), რომელიც მოამარაგებს სახელმწიფოს ცემენტით. მაშასადამე, ისმის შეკითხვა – ჩაითვლება თუ არა სახელმწიფოს აღნიშნული ქმედება „უპირატესობის მინიჭებად“ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად? ამ შეკითხვაზე პასუხის გაცემის და ასევე გაურკვევლობის თავიდან აცილების მიზნით, აუცილებელია, განისაზღვროს კიდევ ერთი ელემენტი სახელმწიფო დახმარების ცნებაში – რა არის *უპირატესობა*, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თვალსაზრისით.

ორივემ, – როგორც ევროპულმა კომისიამ¹⁵⁵, ასევე მართლმსაჯულების სასამართლომ¹⁵⁶, – მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა „უპირატესობის“ დადგენის კრიტერიუმის შემუშავებაში. საქმე –

¹⁵² Case C-82/77, *Openbaar Ministerie v. Tag Tiggele* [1978] ECR 25, para.25.

¹⁵³ General notes on the concept of Aid.

¹⁵⁴ Case T-67/94, *Ladbroke Racing v Commission*, [1999] ECR II-I, para.52.

¹⁵⁵ ევროკომისიამ შეიმუშავა საბაზრო ტესტი 1970-იან წლებში, რომლის შემდგომ შეტანილ იქნა საკონკურენტო პოლიტიკის პირველ ანგარიშში (First Report of the Competition Policy).

¹⁵⁶ Case C-39/94, *Syndicat Francais de l'Express International and others v. La poste*, [1996] ECR I-3547, para 61.

De Gezamenlijke Steenkolenmijnen v ECSC High Authority in Limburg-ის შესაბამისად,¹⁵⁷ „ასეთი უპირატესობაა ღონისძიება, რომელიც ან აუმჯობესებს დახმარების მიმღების ფინანსურ მდგომარეობას, ან ამცირებს მის დანახარჯებს, რომელიც ეკონომიკურ აგენტს სხვა შემთხვევაში უნდა გაეწია.“

სიტუაციის შეფასებისას გადამწყვეტი ელემენტია იმის განსაზღვრა, მიიღო თუ არა ბენეფიციარმა ისეთი სარგებელი, რომელსაც ის ვერ მიიღებდა ნორმალურ საბაზრო პირობებში.¹⁵⁸ უპირატესობის მინიჭების ეს ტესტი გახდა ცნობილი ევროპულ სამართალში, როგორც **საბაზრო ტესტი**, ან *ნორმალური საბაზრო პირობების ტესტი*. ტესტის გამოყენებისას აუცილებელია, შეფასდეს, რამდენად მიიღო ბენეფიციარმა (დახმარების მიმღებმა) *დამატებითი* უპირატესობა, ანუ რამდენად მიიღებდა დახმარების მიმღები *იმავე* უპირატესობას ნორმალურ საბაზრო პირობებში. უპირატესობა გაუტოლდება (ჩაითვლება) ეკონომიკურ სარგებელს მაშინ, თუ იგი კომპანიას უმსუბუქებს იმ დანახარჯებს, რომლებიც, როგორც წესი, გათვალისწინებულია კომპანიის ბიუჯეტში.¹⁵⁹

ქვემოთ განხილულია ევროპულ კავშირში ნორმალური საბაზრო პირობების ტესტის გამოყენების სხვადასხვა მაგალითი. არ არსებობს ყველა შემთხვევისთვის განსაზღვრული ერთი უნიკალური ტესტი. ვინაიდან ერთსა და იმავე კერძო ოპერატორს შესაძლოა ჰქონდეს ბაზარზე სხვადასხვა როლი, მაგალითად, ინვესტორის ან კრედიტორის, ისევე როგორც სახელმწიფოს, ან საჯარო ოპერატორს, ეს ტესტი გამოიყენება სხვადასხვა შემთხვევაში, და მისი გამოყენება არ არის შეზღუდული. მთავარი აზრი და პრინციპი ყველა ტიპის საბაზრო ტესტის გამოყენებისას ერთია და ისაა, რომ სახელმწიფომ, შიდა ბაზრის შესაბამისად მოქმედების თვალსაზრისით, უნდა იმოქმედოს ისე, როგორც კერძო ბაზრის მოთამაშე იმოქმედებდა ანალოგიურ პირობებში.

ა) საწარმოს კაპიტალში მონაწილეობა

იმისათვის, რომ განესაზღვროთ, მიაწიჭა თუ არა სახელმწიფომ უპირატესობა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფოს საწარმოს კაპიტალში მონაწილეობის დროს გამოიყენება ეგრეთ წოდებული *კერძო ინვესტორის პრინციპი*.¹⁶⁰ ამ პრინციპის შესაბამისად, სახელმწიფოს მონაწილეობა საწარმოში რესურსების გაცემის მეშვეობით არის უპირატესობის მინიჭება, იმ შემთხვევაში, თუ საწარმო ვერ შეძლებდა, მიეღო აღნიშნული დაფინანსება კერძო კაპიტალის ბაზარზე იმავე პირობებში.¹⁶¹ აუცილებელია განისაზღვროს, იმავე პირობებში მყოფი და იმავე სტატუსის მქონე კერძო ინვესტორი, როგორიც ის ორგანიზაციაა, რომელიც უწევს ადმინისტრირებას საჯარო

¹⁵⁷ Case C-30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnen v ECSC High Authority in Limburg*, [1961] ECR I.

¹⁵⁸ აღნიშნულ შეფასებას ასევე მხარს უჭერს გადაწყვეტილება: Case C-39/94, *SFEI and Others* [1996] ECR I-3547, para 60.

¹⁵⁹ Case C-241/94, *France v. Commission*, [1996] ECR I -4551.

¹⁶⁰ Case C-301/87, *France v. Commission*, [1990] ECR I- 307; დამატებითი ინფორმაციისთვის ასევე იხ.: Martin Kohler, “New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test”, *EStAL* 1/2011, (2011): 21-33.

¹⁶¹ Case C-303/88, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I -1433, para 20.

სექტორს, თუ უზრუნველყოფდა იმავე ოდენობის კაპიტალის ინვესტირებას, არსებული ანალოგიური ინფორმაციის გათვალისწინებით და იმ განვითარების დონით, როგორიც ჰქონდა საჯარო კომპანიას ამ ინვესტიციის განხორციელების დროს.¹⁶²

იმის გათვალისწინებით, რომ კერძო ინვესტორი დაინტერესებულია მოგების მიღებით, იგი გააკეთებს ინვესტიციას რთულ ფინანსურ მდგომარეობაში მყოფ საწარმოში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული ინვესტიცია რენტაბელური ან ამოღებადია. შესაბამისად, კერძო ინვესტორი არ გააკეთებს ისეთ ინვესტიციას (არ გაიდებს კაპიტალს) თუ მოცემულ საწარმოს ჰქონდა მნიშვნელოვანი დანაკარგები უახლოეს წარსულში, ან თუ არ არსებობს ინვესტორის მიერ გაკეთებული ინვესტიციის ამოღების შესაძლებლობა.¹⁶³

ბ) სესხები

სესხების შემთხვევაში, საბაზრო ტესტი გულისხმობს, რომ სესხის საპროცენტო განაკვეთი, ისევე როგორც სესხის სხვა პირობები, არ უნდა იყოს უკეთესი საბაზრო პირობებთან შედარებით. სესხით მიღებული უპირატესობა განისაზღვრება ამ კონკრეტული სესხის პირობების საბაზრო პირობებთან შედარების გზით. ასევე აუცილებელია, რომ აღნიშნული სესხის ტიპი იყოს ბაზარზე ხელმისაწვდომი. ანალოგიური ტიპის სესხების ბაზარზე არარსებობის შემთხვევაში, თვით სესხის აღება არის უპირატესობა,¹⁶⁴ ისევე როგორც სესხის საპროცენტო განაკვეთი, რადგან დაინტერესებული კომპანია ვერ მიიღებდა შესაბამის სესხს ნორმალურ საბაზრო პირობებში.

გ) სახელმწიფო გარანტიები

სახელმწიფო გარანტიების შემთხვევაში, საბაზრო ტესტი შეაფასებს, თუ რამდენად შეძლებდა გარანტიის მფლობელი სესხის მიღებას საბაზროზე ნაკლებ საპროცენტო განაკვეთში ან სესხის ასაღებად ნაკლები გარანტიების წარმოდგენას, ვიდრე ეს ნორმალურ საბაზრო პირობებშია შესაძლებელი.¹⁶⁵ თუ გარანტიის მიმღები ვერ შეძლებდა სესხის აღებას კერძო სექტორიდან, ან თუ ბენეფიციარის მიერ გადახდილი საფასური იყო მსგავს გარანტიასთან შედარებით საბაზრო ფასზე ნაკლები, სახელმწიფო გარანტია შესაძლოა იყოს უპირატესობა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს გარანტია შესაძლოა არასოდეს გამოყენებულიყო.¹⁶⁶

¹⁶² Case C- 261/89, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I -1437, para 8.

¹⁶³ Case C-234/84, *Belgium v. Commission*, [1986] ECR 2263 , paras 14-17.

¹⁶⁴ Case C- 278 to 280/92, *Spain v. Commission* [1994] ECR I -4104, para 39-42.

¹⁶⁵ კომისიამ სამთავრობო გარანტიებთან მიმართებით თავისი პოზიცია ჩამოაყალიბა 1989 წლის კომუნიკეში იხ.: Communication in the Application of Article 87 and 88 of EC to State Aids in the form of Guarantees (OJ. [2000] C71/1).

¹⁶⁶ Case C-303/88, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I -1433.

დ) საყოველთაო ეკონომიკური ინტერესების მომსახურების გაწევა

საყოველთაო ეკონომიკური ინტერესების მომსახურების გაწევის კომპენსირება არ არის სახელმწიფო დახმარება. თუმცა იგი არ უნდა აღემატებოდეს იმ დამატებით ხარჯებს, რომელზეც, როგორც უკვე აღინიშნა, პასუხისმგებელია მომსახურების მომწოდებელი.¹⁶⁷ მართლმსაჯულების სასამართლომ ტრანსპორტის სფეროში მოქმედ ეკონომიკურ აგენტთან დაკავშირებულ საქმეში შეიმუშავა ოთხი პირობა, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში, კონკრეტული ღონისძიება არ მიიღებს სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაციას: *პირველი*, ეკონომიკური აგენტის შესასრულებელი მოვალეობები მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული; *მეორე*, პარამეტრები, რომელთა საფუძველზეც მოხდება ანაზღაურების გამოთვლა. უნდა იყოს წინასწარ დადგენილი, ობიექტური და გამჭვირვალე; *მესამე*, კომპენსირება არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო ინტერესების მომსახურების შესრულებისათვის აუცილებელ დანახარჯებს, რაც მოიცავს შესაბამისი ეკონომიკური აგენტის დანახარჯებს და ასევე მის მიერ შესრულებული სამუშაოსთვის ზომიერ მოგებას; *მეოთხე*, იმ შემთხვევებში, როდესაც ეკონომიკური აგენტი არ არის შერჩეული საჯარო ტენდერის გზით,¹⁶⁸ კომპენსირების წესი განისაზღვრება დანახარჯების ანალიზის მეშვეობით. კერძოდ, გამოითვლება, თუ რა თანხა დაუჯდება კონკრეტული მომსახურების შესრულება რიგით, სათანადოდ აღჭურვილ და კარგად მართვად ეკონომიკურ აგენტს, (ასევე მოგებისა და დანახარჯების გათვალისწინებით).

ე) სახელმწიფო დახმარება და პრივატიზაცია

რაც შეეხება პრივატიზაციას, კომისია აქაც იყენებს იმ პრინციპს, რომ სახელმწიფო დახმარება არ არის, როდესაც წილი ღია და უპირობო **შეჯიბრის (აუქციონის)** პროცედურის საფუძველზეა გაყიდული.¹⁶⁹ მაგრამ, მეორე მხრივ, როგორც კომისიის მიერ არის აღწერილი, ეს პროცედურა მხოლოდ შესაძლებელს ხდის, კონკრეტული ქმედება პოტენციურად გამოირიცხოს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის კვალიფიკაციიდან. ღია და გამჭვირვალე შეჯიბრის (აუქციონის) პროცედურა სათანადო იარაღია მხოლოდ შესყიდვის ფასთან დაკავშირებული ეჭვების გასაქრობად. ფაქტი, რომ კონკრეტული კომპანია სწორად წარმართული ღია ტენდერის

¹⁶⁷ Case C-53/00, *Ferring*, [2001] ECR I 9067, para.27.

¹⁶⁸ ოთხი დირექტივა შეიცავს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ დებულებებს. ესენია: “Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts, O.J. 1992, L 209/1, amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 Oct. 1997, O.J. 1997, L 328/1 (“Public Service Contracts Directive”); Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, O.J. 1993, L 199/84, amended by Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16 Feb. 1998, O.J. 1998, L 101/1 (“Sector Directive”); Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts, O.J. 1993, L 199/1, amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 Oct. 1997 and Council Directive 97/52/EC of 13 Oct. 1997

¹⁶⁹ XXI Report on Competition Policy, (1991), para. 248.

გზით გაიყიდა უმაღლესი ფასის შემთავაზებელ ეკონომიკურ აგენტზე, ირელევანტურია საკითხთან, შეიცავდა თუ არა საჯარო გამყიდველის (ვენდორის) ქმედება სახელმწიფო დახმარებას.¹⁷⁰

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ წევრი სახელმწიფოები არ არიან ფორმალურად ვალდებული, შეასრულონ საჯარო კომპანიების პრივატიზაციასთან დაკავშირებული კომისიის რეკომენდაციები, ე.ი ჩაატარონ ღია, გამჭვირვალე და უპირობო ტენდერული (აუქციონის) პროცედურები. მაგალითად, იმის მიუხედავად, რომ ერთ კონკრეტულ შემთხვევაში ტენდერი არ ჩატარებულა, როგორც კომისიამ დაადგინა, არცერთი პოტენციური ინვესტორი არ გამოუტოვებიათ აუქციონზე და ყველა დაინტერესებული მხარის ეკონომიკური ინტერესები სათანადოდ იყო გათვალისწინებული მოლაპარაკებების დროს.¹⁷¹

ასევე უნდა აღინიშნოს, რამდენიმე სიტყვით, სახელმწიფო დახმარების მიმღები კომპანიის ტენდერებში მონაწილეობის შესაძლებლობის საკითხი. როგორც **ბარტოში** აღნიშნავს თავის სტატიაში,¹⁷² კანონიერი და უკანონო სახელმწიფო დახმარება უნდა იყოს განსაზღვრული და დიფერენცირებული.

კანონიერი სახელმწიფო დახმარების მიმღების შემთხვევაში, არ არსებობს დახმარების მიმღები ეკონომიკური აგენტის ტენდერში მონაწილეობის არდაშეების საფუძველი, რადგან აღნიშნულ ეკონომიკურ აგენტს ტენდერში მონაწილეობის მიღებაზე უარი არ უნდა ეთქვას მხოლოდ იმ საფუძველით, რომ მან მიიღო სახელმწიფო დახმარება, რომელიც შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან. მიუღებელი იქნებოდა ის ფაქტი, რომ კავშირი, ერთი მხრივ, უშვებდეს კონკრეტული ეკონომიკური აგენტებისთვის ფინანსური დახმარების გაწევის შესაძლებლობას (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით დაშვებულ შემთხვევებში), და, მეორე მხრივ, ხელს უშლიდეს მათ ნორმალურ ეკონომიკურ საქმიანობას. გენერალურ ადვოკატ *Leger*-ის შეხედულების შესაბამისად, ამ მოსაზრებას ასევე მხარს უჭერს და ადასტურებს საჯარო მომსახურების კონტრაქტების ღირებულების მე-6 მუხლი.¹⁷³

რაც შეეხება უკანონო სახელმწიფო დახმარების მფლობელების ტენდერის პროცედურებში მონაწილეობის მიღებას, სასამართლომ დაადგინა, რომ, თუ ევროპული კავშირის კანონმდებლობა ნამდვილად ისახავდა მიზნად არაკანონიერი სახელმწიფო დახმარების მიმღები ეკონომიკური აგენტების გამოთიშვას სატენდერო პროცედურებიდან, ის

¹⁷⁰ აღნიშნული მოსაზრება გამოხატა გენერალურმა ადვოკატმა Jacobs-მა. იხ.: Opinion in Joined Cases C-278, 279 & 280/92, *Spain v. Commission*, [1994] ECR I-4103, para.30. თავის მოსაზრებაში მან მხარი დაუჭირა და დაეთანხმა კომისიის გადაწყვეტილებას: Decision 92/317/EEC of 25 March 1992 (O.J. 1992, L 171/54), რომელიც მიუთითებდა: „თუმცა კომპანიები გაიყიდა ყველაზე მაღალ შემთავაზებულ ფასად, ეს მაინც არ იყო საკმარისი გარანტია იმისა, რომ ამ კომპანიების გაყიდვაში სახელმწიფო დახმარება არ ყოფილა გაცემული, რადგან ტენდერის ჩასატარებლად გამოყენებულ იქნა სახელმწიფო რესურსები“.

¹⁷¹ Commission Decision of 13 June 2000 in Case C 21/99 (ex NN 27/99, see XXXth Report on Competition Policy (2000), para.318.

¹⁷² Andreas Bartosch, “The Relationship Between Public Procurement and State Aid Surveillance - The Toughest Standard Applies?”, *CML Rev.* 39/3 (2002): 551-576.

¹⁷³ Directive 92/50/EEC.

აუცილებლად მოათავსებდა ამ მოთხოვნას შესაბამის სამართლებრივ დებულებაში.¹⁷⁴ მაშასადამე, ნებისმიერ შემთხვევაში, საკითხი შეეხება კანონიერ თუ უკანონო სახელმწიფო დახმარების მიმღებ ეკონომიკურ აგენტს. არ არსებობს იმის საფუძველი სამართლებრივი, რომ უკანასკნელმა ვერ მიიღოს მონაწილეობა ტენდერში.

4.3.3. ღონისძიება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებს ან კონკრეტული პროდუქციის წარმოებას.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, იმისათვის, რომ ღონისძიება ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად, აუცილებელია, ის უპირატესობას ანიჭებდეს კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებს ან კონკრეტული პროდუქციის¹⁷⁵ წარმოებას, ე.ი. მხოლოდ იმ ღონისძიებამ, რომელიც არის შერჩევითი ან კონკრეტული, შესაძლოა დააკმაყოფილოს ეს კრიტერიუმი.

მაშასადამე, სახელმწიფო დახმარების გაცემის აკრძალვა შეეხება მხოლოდ ისეთი უპირატესობის მინიჭებას, რომელიც გაცემულია „კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტზე“,¹⁷⁶ ანუ აკრძალვა არ ეხება ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც მიზნად ისახავენ უპირატესობის მინიჭებას ეკონომიკური აგენტებისთვის ზოგადად. რთული არ არის იმის დადგენა, თუ რა შემთხვევებში ანიჭებს სახელმწიფო უპირატესობას კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებს, თუმცა შესაძლოა, ზოგჯერ მაინც რთული ამოცანა აღმოჩნდეს. მაგალითად, პრობლემა არ არის შერჩევითობის დადგენა იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო აკეთებს გადარიცხვას ერთი კონკრეტული კომპანიის სახელზე, თუმცა სხვა შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ღონისძიება მიზნად ისახავს სამუშაო ადგილების შექმნას, კონკრეტული ეკონომიკური აგენტებისთვის სოციალური გადასახადების შემცირების გზით, რაშიც სარგებელს იღებს საწარმოების დიდი რიცხვი, ან რიგი ინდუსტრიებისა, რომელზეც იმოქმედა აღნიშნულმა ქმედებამ, ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაცია შესაძლოა უფრო პრობლემატური იყოს; მეორე მხრივ, სარგებელი არ ჩაითვლება შერჩევითად, თუ მისი გაცემა გამართლებულია ზოგადად სისტემის თავისებურებებით.¹⁷⁷

იმისათვის, რომ ღონისძიებამ არ მიიღოს სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაცია, იგი უნდა მოქმედებდეს ყველა ეკონომიკურ აგენტზე ობიექტურობის, არადისკრიმინაციისა და განურჩევლობის პრინციპის

¹⁷⁴ Case C-94/99, *ARGE Gewerschutz v Bundesministerium fur Land und Forstwirtschaft*, [2000] ECR I11037, para.25-26,

¹⁷⁵ კონკრეტული პროდუქციის წარმოებისთვის გაწეული დახმარება ნიშნავს, რომ სახელმწიფო უპირატესობას ანიჭებს ამ პროდუქციას. ეს მაგალითი შეიძლება იყოს ისეთი შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო მიზნად ისახავს კონკრეტული პროდუქციის წარმოების დანახარჯების შემცირებას. იხ.: Case C-379/98 *Preussen Elektra AG v. Schleswig AG*, [2001] ECR I- 2099.

¹⁷⁶ Case C -6/97, *Italy v Commission*, [1999] ECR O 2951, para.17.

¹⁷⁷ Case C-353/95 *P. Tierce Ladbroke v. Commission* [1997] ECR I-7007, para 33-35.

დაცვით.¹⁷⁸ კონკრეტულად (შერჩევითად) არ ჩაითვლება ზოგადი ეკონომიკური, ფისკალური, ან სოციალური ტიპის ღონისძიებები, რომლებიც ანიჭებენ უპირატესობას ფირმებს, რომლებიც იმყოფებიან ამ ღონისძიებების განმხორციელებელ სახელმწიფოებში.¹⁷⁹ შესაბამისად, ეს კრიტერიუმი განასხვავებს შერჩევით ღონისძიებებს და ზოგად ღონისძიებებს, და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი ეხება მხოლოდ შერჩევით ღონისძიებებს.

მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა: იმისათვის, რომ ღონისძიება ჩაითვალოს „ზოგადად“, აუცილებელია, სახელმწიფოს არ ჰქონდეს დიფერენცირებისა და შერჩევითობის შესაძლებლობა, მათ შორის, დახმარების მიმდებისა და თანხის განსაზღვრის, ასევე დახმარების პირობების განსაზღვრის შესაძლებლობა.¹⁸⁰

სახელმწიფო ვერ გაამართლებს თავის ქმედებას იმ მოტივით, რომ მის მიერ გაცემული დახმარების შედეგად შემცირდება ინდუსტრიის სექტორის დანახარჯები, რომლებიც, სხვა ინდუსტრიულ სექტორებთან შედარებით, გაცილებით მეტი აქვს ამ კონკრეტულ სექტორს.¹⁸¹ ასევე ნათელია ის ფაქტი, რომ კონკრეტულ სექტორზე ან ეკონომიკურ აგენტებზე გაცემული დახმარება ასევე ჩაითვლება სახელმწიფო დახმარებად, მიუხედავად იმისა, რომ, შესაძლოა, იგი არაგამიზნულად ახდენდეს დადებით გავლენას სხვა ეკონომიკურ აგენტებზეც. მაგალითად, ეს შეიძლება გავრცელდეს გამოშვებული პროდუქციის შემდგომ მომხმარებლებზე სხვადასხვა საწარმოო პროცესში.¹⁸²

4.3.4. ღონისძიება, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან შეიძლება ქმნიდეს მისი შეფერხების საშიშროებას.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ფორმულირების შესაბამისად, იმისათვის, რომ ღონისძიება ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად, ის უნდა აფერხებდეს კონკურენციას ან ქმნიდეს მისი შეფერხების საშიშროებას.

ამ ფორმულირებიდან ნათელია, რომ აუცილებელი არ არის კონკურენციის შეფერხების არსებობის მტკიცება. აღნიშნული პირობის დასაკმაყოფილებლად საკმარისია მხოლოდ კონკურენციის შეფერხების საფრთხის არსებობა. უფრო მეტიც, ეს დებულება ითვალისწინებს როგორც არსებული, ასევე პოტენციური კონკურენციისთვის საფრთხის

¹⁷⁸ Conor Quigley and and Anthony Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003)), 50.

¹⁷⁹ PSRF (Petrus Servatius Renoldus Franciscus) Mathijssen, *A guide to the European Unison Law*, Eighth ed, (London: Sweet & Maxwell, 2004).

¹⁸⁰ Case C-241/94, *France v Commission* [1996] ECR I 4551, para. 23.

¹⁸¹ Case C-173/73, *Italy v. Commission* [1974] ECR 709, para.17,19.

¹⁸² დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: Richard Whish, *Competition Law*, Fifth Ed. (Oxford: Oxford University Press, 2003), 585.

შექმნას, მაგალითად, როდესაც დახმარების გაწევამ შესაძლოა დაბრკოლებები შეუქმნას ბაზარზე ახალი კონკურენტების შემოსვლას.¹⁸³

კომისიას ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტების შესაბამისად, მისი მოვალეობების შესრულებისას, არ მოეთხოვება, აჩვენოს კონკრეტული და რეალური შედეგი ვაჭრობაზე,¹⁸⁴ რადგან უდავოა, რომ დახმარების გაცემა დახმარების მიმღებს უპირატეს მდგომარეობაში ჩააყენებს (ვიდრე იგი იქნებოდა დახმარების მიღებამდე) და, შესაბამისად, დააბრკოლებს კონკურენციას. იმისთვის, რომ შემოწმდეს, ბრკოლება თუ არა კონკურენცია, ან არსებობს თუ არა მისი დაბრკოლების საშიშროება, სასამართლო განიხილავს დახმარების მიღებამდე შესაბამისი ეკონომიკური აგენტის მდგომარეობას და მისი მდგომარეობის გაუმჯობესების დადგენის შემთხვევაში, ეს კრიტერიუმი ჩაითვლება დაკმაყოფილებულად.¹⁸⁵

Philip Morris-ის საქმეში სასამართლომ დაადგინა, რომ კონკურენციის დაბრკოლების დადგენისათვის აუცილებელია, დახმარების გაცემის შემდგომ შემოწმდეს ეკონომიკური აგენტის მდგომარეობის გაძლიერება ევროპული კავშირის შიდა ვაჭრობის მონაწილე სხვა ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით.¹⁸⁶ ამ შემთხვევაში, როგორც ასეთი, კომისიას არ გააჩნია იმ საქონლის ან მომსახურების შესაბამისი ბაზრის განსაზღვრის ვალდებულება, რომელზეც დახმარებამ მოახდინა გავლენა, თუმცა ეს არ კმარა, თავის გადაწყვეტილებაში კომისიამ მხოლოდ მიუთითოს, რომ ეს დახმარება აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას. პირიქით, კომისია ვალდებულია, წარმოადგინოს კონკურენციის შეფერხების ან მისი შეფერხების საშიშროების დამადასტურებელი არგუმენტები.¹⁸⁷ და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ კომისიამ, ამ კრიტერიუმის დაკმაყოფილების დადგენის მიზნით აუცილებელია მიიღოს მხედველობაში თითოეული საქმის ისეთი გარემოებები, როგორებიცაა, მაგალითად: მიმღები საწარმოს საბაზრო წილი, კონკურენტთა რაოდენობა ბაზარზე, ბაზრის სტრუქტურის თავისებურებანი.

¹⁸³ Conor Quigley and and Anthony Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003), page 59.

¹⁸⁴ Case C- 387/92, *Banco de Credito Industrial SA v. Ayuntamiento de Valencia* [1994] ECR I-877, para.15 and 20.

¹⁸⁵ Case C-173/73, *Italy v. Commission* [1974] ECR 709, para. 17.

¹⁸⁶ Case C-730/79, *Philip Morris Holland BV v Commission* [1980] ECR 2671, para.11. ამ საქმეზე თავის მოსაზრებაში გენერალურმა ადვოკატმა Capotorti-მ გამოთქვა, რომ „ნებისმიერი სახელმწიფო დახმარება, რომელიც გაცემულია საწარმოზე, აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას, მაშინაც კი, როდესაც დახმარების გაცემის გადაწყვეტილება დამტკიცებულია, თუმცა არ არის გაცემული (გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა).“ ამ საქმეზე აღნიშნულ მოსაზრებას დაეთანხმა მართლმსაჯულების სასამართლოც და დაადასტურა, რომ სახელმწიფო დახმარება ხელყოფს კონკურენციას.

¹⁸⁷ Case C-305/89, *Italy v. Commission* ECR[1991] I-1603, para 26.

4.3.5. ღონისძიება, რომელსაც გავლენა აქვს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის ბოლო ელემენტი სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე გავლენის არსებობაშია. მთავარი აზრი ასეთია: თუ საქონელი ან მომსახურება, რომლებმაც ისარგებლეს დახმარებით, არ არიან სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობის საგანი, დახმარება ქვეყნებს შორის ვაჭრობაზე გავლენას არ ახდენს და, შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარება არ არსებობს.

მართლმსაჯულების სასამართლოს თანახმად, სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე გავლენის პირობა ფართოდ არის ინტერპრეტირებული: აუცილებელი არ არის, დახმარების მიმღები ეკონომიკური აგენტი ყიდდეს პროდუქციას სხვა წევრ სახელმწიფოში.¹⁸⁸ საკმარისია, ეს პროდუქტი თუ მომსახურება, ზოგადად, წევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობის ობიექტი იყოს. აღნიშნულ შემთხვევებში დახმარებამ შესაძლებელია ბენეფიციარს მისცეს მისი გაყიდვების ან საბაზრო წილის მომატების ან შენარჩუნების შესაძლებლობა, რაც შეაფერხებს ბაზარზე სხვა ეკონომიკური ოპერატორების შემოსვლას.¹⁸⁹ ამასთან, აუცილებელია იმის დამტკიცება, რომ დახმარების მიმღებს ჰყავს ევროპული კავშირის ტერიტორიაზე კონკურენტები, რომლებიც იმავე ბაზარზე მოქმედებენ და აწარმოებენ ვაჭრობას, და რომლებსაც არ აქვთ შესაძლებლობა, სარგებელი მიიღონ გაცემული სახელმწიფო დახმარებიდან.¹⁹⁰

მართლმსაჯულების სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ არ არის აუცილებელი სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე უშუალო შედეგის ჩვენება. საქმეში – *C-387/92, Banco d Credito Industrial SA v. Ayuntamiento de Valencia* – მართლმსაჯულების სასამართლომ მიიჩნია, რომ კომისია არ არის ვალდებული, დაამტკიცოს დახმარების გავლენა ვაჭრობაზე მისი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტების შესაბამისად.¹⁹¹ გარდა ამისა, სასამართლო პრაქტიკამ დაადგინა, რომ აუცილებელია იმის განსაზღვრა, თუ რა *შესაძლო შედეგი* შეიძლება ჰქონდეს დახმარებას სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე. კერძოდ, გაერთიანებულ საქმეებში – *T-0447/93 to T-449/93, Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento and others v Commission* – ზოგადმა (პირველი ინსტანციის) სასამართლომ მიიჩნია: „რადგან ქვეყნებს შორის ვაჭრობა არ ყოფილა შესაბამისი სახელმწიფო დახმარების გაცემის დროს, კომისია ვალდებული იყო, მხედველობაში

¹⁸⁸ Case C-280/00, *Altmark*, ECR [2003] I -7747, para. 77.

¹⁸⁹ Case C-102/87 *France v. Commission* [1988] ECR 4067, para. 19.

¹⁹⁰ T- 198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau v. Commission* [2004] ECR II -27-17, para 217.

¹⁹¹ Case C- 387/92, *Banco d Credito Industrial SA v. Ayuntamiento de Valencia* [1994] ECR I-877, para.15 and 20.

მიეღო დახმარების შესაძლო შედეგი კონკურენციასა და სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე.¹⁹²

Philip Morris-ის საქმის თანახმად, „თუ დახმარება აძლიერებს კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის მდგომარეობას თავის კონკურენტებთან შედარებით, რომლებიც სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაში იღებენ მონაწილეობას, ითვლება, რომ დახმარება გავლენას ახდენს ვაჭრობაზე.“¹⁹³

4.3.6. „დე მინიმის“ სახელმწიფო დახმარება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, იმისათვის, რომ სახელმწიფო დახმარება ჩაითვალოს შიდა ბაზართან შეუსაბამოდ, აუცილებელია, ის აფერხებდეს კონკურენციას და უარყოფითად მოქმედებდეს წევრ ქვეყნებს შორის ვაჭრობაზე. აქედან გამომდინარე, თუ აღნიშნული კრიტერიუმები არ არის დაკმაყოფილებული, მიიჩნევა რომ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის შესაბამისად, ქმედება სახელმწიფო დახმარებად არ ჩაითვლება.

მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით, მცირე ოდენობის დახმარებამაც კი შეუძლია შეაფერხოს კონკურენცია.¹⁹⁴ მიუხედავად მართლმსაჯულების სასამართლოს პოზიციისა, კომისია უფრო ზოგადად მიუდგა საკითხს, მან 1996 წელს შეიმუშავა *დე მინიმის* („*de minimis*“) დახმარების წესები [OJ C68/9], რის შემდეგაც, მისთვის საბჭოს რეგულაციის №994/88 მიერ მინიჭებული უფლებების შესაბამისად, კომისიამ მიიღო რეგულაცია „დე მინიმის“ გამონაკლისის თაობაზე, რითაც შექმნა მცირე ოდენობით დახმარების რეგულირების სამართლებრივი საფუძველი. ამ რეგულაციის მე-2 მუხლის შესაბამისად, დახმარება არ მოქმედებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტისა და 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოქმედების ქვეშ, თუ ერთი საწარმოსთვის გაწეული დახმარება სამი წლის განმავლობაში ჯამურად არ აღემატება დაბეგვრამდე 200 000 ევროს. ამას საფუძველად უდევს ის არგუმენტი, რომ ასეთი მცირე დახმარების გაცემა ეკონომიკურ აგენტზე დაშვებულია, რადგან ეს არ აფერხებს კონკურენციას და უარყოფითად არ მოქმედებს შიდა ბაზარზე.

აღსანიშნავია, რომ კომისიის რეგულაცია No 1998/2006 შეიცავს გარკვეულ გამონაკლისებს და არ ეხება ყველა ტიპის დახმარებას. რადგან მცირე დახმარების გაცემისას ასევე არსებობს რისკი, რომ ამან შესაძლოა დააკმაყოფილოს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის კრიტერიუმები, „დე მინიმის“ წესები არ ვრცელდება შემდეგ სფეროებზე: სოფლის

¹⁹² T-0447/93 to T-449/93, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento and others v Commission* [1995] ECR II-1971, para.139 and 141.

¹⁹³ Case C-730/79, *Philip Morris Holland BV v. Commission*, [1980] ECR 2671, para. 11.

¹⁹⁴ Case C-259/85, *France v. Commission* [1987] ECR 4393, para 24; Case T-214/95, *Vlaams Gewest v Commission* [1998] ECR II-717; Case C-142/87, *Re Tubemeuse*; *Belgium v Commission* [1990] ECR I 959, para.43.

მეურნეობა, ნახშირის მოპოვება და დამუშავება, ტრანსპორტი, როგორც მდგომარეობაში მყოფი საწარმო.¹⁹⁵

5. დაშვებული სახელმწიფო დახმარება

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო დახმარება, რესურსების ეფექტური განაწილების პრევენციის თვალსაზრისით, დაბრკოლებებს უქმნის შიდა ბაზრის არსებობასა და განვითარებას, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის უდიდესი მხარდამჭერებიც კი აღიარებდნენ, რომ სახელმწიფოს მიერ გაწეული დახმარების კონკრეტული ფორმები, როგორც ეკონომიკის განვითარებისთვის არჩეული პოლიტიკა, უნდა იყოს მისაღები და, ზოგიერთ შემთხვევაში, აუცილებელიც კი. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო დახმარება უქმნის საფრთხეს ევროპული კავშირის ინტეგრაციას, იგი წევრი ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია, რომელიც აუცილებელია რეგიონის „ეკონომიკური სიჯანსაღისთვის“, განსაკუთრებით ეკონომიკური სირთულეებისა და უმუშევრობის მაღალი დონის არსებობის პერიოდში.¹⁹⁶

ნაშრომის ეს ნაწილი განიხილავს, ერთი მხრივ, იმ სახელმწიფო დახმარების ტიპებს, რომლებიც დაშვებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით და, მეორე მხრივ, იმ სახელმწიფო დახმარების ტიპებს, რომლებიც *შესაბამისობაშია* დაშვებულ იქნეს დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის გამო.

5.1. დახმარება, რომელიც შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი გვთავაზობს სამი ტიპის სახელმწიფო დახმარებას, რომლებიც შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან:

პირველი, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2(a) პუნქტის თანახმად, ბაზართან შესაბამისობაშია „სოციალური ტიპის დახმარება, რომელიც გათვლილია კერძო მომხმარებლებზე, და იმ აუცილებელი პირობით, რომ აღნიშნული პროდუქტის წარმოშობასთან დაკავშირებით ადგილი არ აქვს დისკრიმინაციას“;

მეორე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 (b) პუნქტი უშვებს ისეთ სახელმწიფო დახმარებას, რომელიც გამიზნულია ბუნებრივი სტიქიით ან განსაკუთრებული შემთხვევებით განპირობებული ზარალის ანაზღაურებისათვის;

¹⁹⁵ Commission Regulation (EC) No 1998/2006, პრეამბულა და 1-ლი მუხლი.

¹⁹⁶ Josephine Steiner and Lorna Woods, *Textbook on European Community Law*, Eighth Ad. (Oxford:Oxford University Press 2003), 280.

მესამე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 (c) პუნქტის თანახმად, შიდა ბაზართან შესაბამისობაშია დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია გერმანიის გაყოფის შედეგად არასახარბიელო ეკონომიკური შედეგების კომპენსირებასთან.

5.1.1. სოციალური ტიპის დახმარება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2(a) პუნქტის თანახმად, შიდა ბაზართან შესაბამისობაშია ისეთი სოციალური ტიპის დახმარება, რომელიც გათვლილია კერძო მომხმარებლებზე. ამ დახმარების სოციალური ბუნება გამომდინარეობს დახმარების მიმღები ბენეფიციარებიდან, რომლებიც არიან საბოლოო მომხმარებლები, და არა კომპანიები და ეკონომიკური აგენტები. ამის ნათელი მაგალითია ისეთი ქმედება, როდესაც სახელმწიფო უმცირესს გადასახადებს დაბალი შემოსავლის მქონე ან შეზღუდულუნარიან პირებს.

მეორე მაგალითისთვის შესაძლებელია გამოვიყენოთ ისეთი შემთხვევა, როდესაც მომხმარებლისთვის გაწეულია საგადასახადო შეღავათი დაბინძურების შესამცირებელი ტექნიკის შესაძენად. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ შემთხვევაში არაპირდაპირი შეღავათით სარგებლობს აღნიშნული ტექნიკის გამყიდველი კომპანია. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2(a) პუნქტის გამოყენებისას მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ დაუშვებელია პროდუქციის წარმოშობასთან დაკავშირებული დისკრიმინაცია.¹⁹⁷

5.1.2. ბუნებრივი სტიქიის ან განსაკუთრებული შემთხვევებით განპირობებული ზარალის ანაზღაურებისთვის გამიზნული დახმარება.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 (b) პუნქტი მიუთითებს დახმარებაზე, რომელიც მიზნად ისახავს ბუნებრივი სტიქიით ან განსაკუთრებული შემთხვევებით განპირობებული ზარალის ანაზღაურებას. ბუნებრივი სტიქიის შემთხვევებია: წყალდიდობები,¹⁹⁸ გვალვები, ტორნადოები, ტყის ხანძრები, მიწისძვრები და მსგავსი შემთხვევები;¹⁹⁹ რაც შეეხება განსაკუთრებულ შემთხვევებს, მათში იგულისხმება; საომარი მდგომარეობები,

¹⁹⁷ ამისი კარგი მაგალითია, როდესაც მოქალაქე იღებს ელექტროენერგიის გადასახადზე დახმარებას, განურჩევლად იმისა, ელექტროენერგიის მომწოდებელი არის ნაციონალური თუ უცხოური კომპანია.

¹⁹⁸ XXXIst Report on Competition Policy (2001), pt.474.

¹⁹⁹ VIIIth Report on Competition Policy (1998) at para 164).

ტერორიზმი,²⁰⁰ სამოქალაქო აჯანყებები, ატომური აფეთქებები და სხვა ფორსმაჟორული შემთხვევები.²⁰¹

5.1.3. გერმანიის გაყოფის შედეგად არასახარბიელო ეკონომიკური შედეგების კომპენსირებასთან დაკავშირებული დახმარება.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 (c) პუნქტის თანახმად, დაშვებულია და შიდა ბაზართან შესაბამისობაშია ისეთი დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია გერმანიის გაყოფით გამოწვეული უარყოფითი ეკონომიკური შედეგების კომპენსირებასთან. ამ მუხლს განსაკუთრებული დაცვითაა ჰქონდა გერმანიის გაერთიანებამდე, უფრო მეტიც, ვინაიდან „გაყოფით გამოწვეულ უარყოფით ეკონომიკურ შედეგებში“ იგულისხმება გერმანიის კონკრეტული რეგიონების იზოლირებით გამოწვეული უარყოფითი ეკონომიკური შედეგები, როგორც არის საკომუნიკაციო კავშირების გაწყვეტა, ან გერმანიის ორ ტერიტორიას შორის სავაჭრო ურთიერთობის გაწყვეტის შედეგად ბაზრის დაკარგვა. სასამართლომ არ დაუჭირა მხარი აღნიშნული დებულების ვრცელ ინტერპრეტაციას და მკაცრ ჩარჩოებში მოაქცია იგი.²⁰²

1990 წლიდან კომისია მიიჩნევს, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 (c) პუნქტი აღარ ამართლებს იმ ტიპის დახმარებას, რომელიც გაიცემა ყოფილი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის რეგიონებზე, თუმცა ეს მუხლი ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ არ ამოიღეს.

5.2. დახმარება, რომელიც შესაძლოა იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისობაში.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება გვთავაზობს ხუთი ტიპის დახმარებას, რომლებიც შესაძლოა, იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისობაში. აღნიშნული შემთხვევები მოცემულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტში: (a) დახმარება, მიმართული იმ კონკრეტული რეგიონების განვითარებისაკენ, რომლებიც გამოირჩევიან ძალიან დაბალი ცხოვრების დონით და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლით; (b) სახელმწიფო დახმარება, მიმართული ევროპული კავშირის საერთო

²⁰⁰ XXXth Report on Competition Policy (2000) at para 416; ამერიკის შეერთებულ შტატებში 2001 წლის 11 სექტემბრის მოვლენები იყო მიჩნეული „განსაკუთრებულ შემთხვევად“. იხ.: T-70/07 *Cantieri Navali Termoli Spa v. Commission* [2008] (unreported), para. 59.

²⁰¹ იხ.: Conor Quigley and and Anthony Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003), 78-79.

²⁰² Conor Quigley, *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed. (Oxford: Hart Publishing, 2009), page 132; Gustavo E. Luengo Hernandez, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law* (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007), 345 ასევე იხ. Case C-156/98, *Federal Republic of Germany v. Commission* [2000] ECR I- 6857, para 49.

ინტერესების პროექტის განხორციელების ან წევრი ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი უარყოფითი ძვრების აღმოფხვრისკენ; (c) სახელმწიფო დახმარება, გაცემული გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის ან ეკონომიკური ზონის განვითარების მიზნით, თუ აღნიშნული დახმარება უარყოფით გავლენას არ ახდენს ვაჭრობაზე, და არ ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის საერთო ინტერესებს; (d) დახმარება, გაცემული კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობის მიზნით; (e) სხვა კატეგორიის სახელმწიფო დახმარებები, რომლებიც შესაძლოა, განისაზღვროს საბჭოს მიერ გამოცემულ გადაწყვეტილებებში. (აუცილებელია ევროკომისიის წინადადება და საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობა).

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს შორის ძირითადი განსხვავება ისაა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მოცემულია ისეთი გამონაკლისი შემთხვევები, სადაც კომისიას არ გააჩნია ფართო უფლებამოსილებები. კონკრეტული ღონისძიების აღნიშნულ პუნქტთან შესაბამისობის შემთხვევაში, კომისია ვალდებულია, დაუშვას დახმარება. რაც შეეხება კომისიის უფლებებს, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით, აქ კომისია გაცილებით მეტი უფლებებით არის აღჭურვილი.²⁰³ კერძოდ, მას უფლება აქვს, დაუშვას ან არ დაუშვას კონკრეტული სახელმწიფო დახმარების გაცემა. შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას აუცილებელია, კომისიამ გაითვალისწინოს და შეაფასოს კონკრეტული მდგომარეობა, და მხოლოდ მის მიერ ღონისძიების შიდა ბაზართან შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში მიიღოს დახმარების დაშვების შესახებ გადაწყვეტილება. მაშასადამე, კომისია ის ორგანოა, რომელსაც აქვს უფლებამოსილება, მიიღოს გადაწყვეტილება ღონისძიების შიდა ბაზართან შესაბამისობის თაობაზე.

1980 წელს კომისიამ განსაზღვრა მისთვის ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 87-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად (ამჟამად ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) მინიჭებული უფლებების გამოყენების შესახებ ზოგადი კრიტერიუმები, რომელთა ერთობლიობაც ამჟამად ცნობილია „ანაზღაურების მართებულობის პრინციპის“ სახელწოდებით.²⁰⁴

მართლმსაჯულების სასამართლომ მხარი დაუჭირა აღნიშნულ პრინციპს და გაამყარა იგი *Phillip Morris*-ის გადაწყვეტილებაში,²⁰⁵ რომელშიც სასამართლომ განსაზღვრა კომისიის მიერ აღნიშნული პრინციპის გამოყენების კრიტერიუმები. კერძოდ, მან დაადგინა, რომ სახელმწიფო დახმარება შესაძლებელია დაშვებულ იქნეს საბაზრო ჩავარდნების (ბაზრის რეცესიის) დროს, თუმცა, თუ სასურველი შედეგის მიღწევა შესაძლებელია ჩვეულებრივ საბაზრო პირობებში, ევროკომისიას უფლება აქვს, მიიღოს დახმარების გაცემასთან დაკავშირებით უარყოფითი გადაწყვეტილება. სასამართლოს მიხედვით, ევროკომისიის

²⁰³ Case C-730/79, *Philip Morris v. Commission*, [1980] ECR 2671, para 17.

²⁰⁴ Gustavo E. Luengo Hernandez, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law* (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007), 346.

²⁰⁵ Case C-730/79, *Philip Morris Holland BV v Commission* [1980] ECR 2671.

მიერ უფლებამოსილების გამოყენებისას კომისიამ უნდა შეაფასოს კონკრეტული სიტუაციის როგორც ეკონომიკური, ასევე სოციალური მხარე და აღნიშნული შეფასებისას გაითვალისწინოს ის გარემოება, რომ დახმარება საჭიროა არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ სოციალური მიზნების მისაღწევად. ეს შეფასება სასამართლოს მიხედვით უნდა იყოს ჩატარებული სრულიად ევროპული კავშირის კონტექსტში.

1982 წელს კომისიამ XII საკონკურენციო პოლიტიკის ანგარიშში²⁰⁶ განსაზღვრა ის ფაქტორები, რომლებსაც იგი მხედველობაში მიიღებდა მის მიერ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან დაკავშირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას. ეს ფაქტორები მან შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: 1) დახმარება ხელს უნდა უწყობდეს ისეთ განვითარებას, რომელიც მთლიანად გაერთიანების ინტერესებშია; 2) დახმარება აუცილებელი უნდა იყოს აღნიშნული მიზნის (განვითარების) მისაღწევად; 3) დახმარების ინტენსიურობა პროპორციული უნდა იყოს ამ დახმარების მიზანთან მიმართებით.

თუმცა კონკრეტული ტიპის დახმარებების გაცემა, მაგალითად დახმარება, გაწეული ეკონომიკური აგენტების მიმდინარე ხარჯების დასაფარავად,²⁰⁷ დაიშვება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში და შეზღუდულად, მაგალითად, მოკლევადიანი პროექტები რთულ ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფი რეგიონებისთვის, რადგან მიიჩნევა, რომ ასეთი ტიპის დახმარებები სერიოზულად აფერხებენ კონკურენციას შიდა ბაზარზე.

ზემოთ განხილული „ანაზღაურების (კომპენსირების) მართებულობის პრინციპის“ გათვალისწინებით, ამ ნაშრომის მომდევნო ნაწილი დაეთმობა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისების განხილვას.

5.2.1. დახმარება, მიმართული იმ კონკრეტული რეგიონების განვითარებისაკენ, რომლებიც გამოირჩევიან ძალიან დაბალი ცხოვრების დონით და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლით

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტის შესაბამისად, ევროკომისიას შეუძლია, დაუშვას ისეთი დახმარება, რომელიც მიზნად ისახავს დაბალი ცხოვრების დონისა ან უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლის მქონე კონკრეტული რეგიონების განვითარებას. ასეთი ტიპის დახმარებები გამიზნულია ევროპული კავშირის მთელ ტერიტორიასთან შედარებით განსაკუთრებით რთულ ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფი რეგიონებისათვის.²⁰⁸

²⁰⁶ XIIth Report on Competition Policy, para. 160.

²⁰⁷ საოპერაციო დახმარება არის დახმარება, რომელიც მიზნად ისახავს კომპანიის მიმდინარე ხარჯების დაფარვას.

²⁰⁸ Case C-348/84, *Germany v. Commission*, [1987] ECR 4013, at para 19.

კომისიის 2007-2013 წლების ეროვნული რეგიონალური დახმარების ინსტრუქციების თანახმად,²⁰⁹ რეგიონი მიიჩნევა განსაკუთრებით რთულ ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფად იმ შემთხვევაში, თუ მას „ევროპული კავშირის ტერიტორიული ერთეულების სტატისტიკის ნომენკლატურის“ II დონეზე მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე აქვს 75%-ზე ნაკლები, ჯამურად ევროპული კავშირის ბოლო სამი წლის საშუალო მონაცემთან შედარებით. აღნიშნული დახმარების ტიპის შეფასების დროს, კომისიამ შესაძლოა მიიღოს მხედველობაში ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა: რეგიონის გეოგრაფიული დაშორება, მისი ეკონომიკური ჩამორჩენის დონე, რეგიონში მუშახელის ნაკლებობა და ინფრასტრუქტურის არასათანადო განვითარება.²¹⁰

იმისათვის, რომ დახმარებამ მიაღწიოს რეგიონის ეკონომიკური განვითარების მიზანს, საჭიროა, რეგიონმა დახმარების შედეგად განიცადოს რეგიონში შემოსავლების ზრდა ან უმუშევრობის პროგრესული შემცირება.²¹¹

კომისიის 2007-2013 წლების რეგიონალური დახმარების ინსტრუქციების შესაბამისად, დახმარებები, რომლებიც ემსახურებიან აღნიშნულ მიზნებს, არის: **თავდაპირველი დახმარების ინვესტიციები** (მატერიალური და არამატერიალური აქტივების ჩათვლით, რომლებიც დაკავშირებულნი არიან საწარმოს მზა პროდუქციის დივერსიფიკაციისა და ახალი პროდუქტების შექმნასთან), **დახმარებები ახალი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად**, რომლებიც ასევე არიან დაკავშირებულნი თავდაპირველ ინვესტიციებთან,²¹² ან **ახალშექმნილ მცირე საწარმოთათვის განკუთვნილი დახმარებები**.

თავდაპირველი დახმარების ინვესტიციები განკუთვნილია: პირდაპირი (კაპიტალში) ინვესტიციებისთვის ახალი საწარმოს ჩამოყალიბების მიზნით; უკვე არსებული საწარმოს გაფართოების მიზნით; ან ახალი საქმიანობის წამოსაწყებად, რაც მიზნად ისახავს პროდუქტების ან წარმოების პროცესის ფუნდამენტურ ცვლილებას არსებულ საწარმოებში.²¹³

დახმარებები განკუთვნილი ახალი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად არის დახმარებები, რომლებიც ხელს უწყობენ სამუშაო ადგილების რაოდენობის ზრდას კონკრეტულ საწარმოში.²¹⁴ კომისიის ინსტრუქციის შესაბამისად, ამ სამუშაო ადგილების ნაზარდი უნდა იქნეს შენარჩუნებული, სულ მცირე, შემდგომი 5 წლის განმავლობაში.

ახალშექმნილი მცირე საწარმოებისთვის განკუთვნილი დახმარება სიახლეა 2007-2013 წლების კომისიის ინსტრუქციებში. ინსტრუქციების 84-ე-91-ე პარაგრაფები გარკვეულ რეგიონებში უშვებს ასეთი ტიპის

²⁰⁹ Commission Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013, O.J [2006] C 54/8. (შემდგომში: Guidelines 2007-2013)

²¹⁰ Case C-225/91, *Marta SA v. Commission*, [1993] ECR I - 3202, para 27.

²¹¹ Case C-310/85, *Deufil GmbH v. Commission*, [1987] ECR 901, para 17.

²¹² Guidelines 2007-2013, para 34. კომისიამ ასევე მიიღო “General Block Exemption Regulation”, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს ათავისუფლებს ამ ტიპის დახმარების კომისიაში ნოტიფიცირების ვალდებულებისგან. იხ.: Commission Regulation (EC) 800/2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Arts. 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation) OJ L 214, 09.08.2008).

²¹³ Guidelines 2007- 2013, point 4.1.1, para 34.

²¹⁴ იქვე, para 58.

დახმარებებს, ბიზნესის წამოწყების სტიმულირებისა და საწყის ეტაპზე ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით.²¹⁵

2007-2013 წლების რეგიონალური დახმარების ინსტრუქციების შესაბამისად, ბიზნესის წამოწყების სტიმულირებისა და საწყის ეტაპზე ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, დაშვებულია ასევე აღნიშნულ რეგიონებში დახმარება ახალშექმნილი საწარმოებისთვის.²¹⁶

რაც შეეხება დახმარებებს ეკონომიკური აგენტების მიმდინარე ხარჯების დასაფარავად, კომისია ითვალისწინებს, რომ ამ ტიპის დახმარება ნაკლებად უწყობს ხელს განვითარებას, თუმცა ზოგ შემთხვევაში, ასეთი დახმარების გარკვეული ფორმები, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (a) პუნქტის მიხედვით, რეგიონებში შესაძლებელია დაშვებულ იქნეს, კერძოდ, მოსახლეობის დაბალი კონცენტრაციის მქონე და მცირედ დასახლებულ რეგიონებში, თუმცა, მეორე მხრივ, აღნიშნული ტიპის დახმარება, რომელიც მიზნად ისახავს ექსპორტის ხელის შეწყობას, პირდაპირ აკრძალულია.²¹⁷

რაც შეეხება დახმარების ინტენსივობას, იგი განისაზღვრება კონკრეტული რეგიონალური პრობლემის სიმძიმის შესაბამისად. კომისიამ დაადგინა დახმარების გაცემის ინტენსივობის კონკრეტული ზღვარი, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს საინვესტიციო პროექტის დანახარჯების 50%-ს. იგი, როგორც წესი, ფიქსირებული კაპიტალია, მაგალითად: მიწა, შენობები, დანადგარები. რეგიონალური დახმარება ასევე შესაძლებელია გამოითვალოს შესაძლო სახელფასო ფონდიდან, რომელიც წარმოიშობა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის შედეგად.²¹⁸ იმ რეგიონებში, სადაც მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე აღემატება 60%-ს, ევროპული კავშირის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით, ზემოთ აღნიშნული ზღვარი შემცირებულია დანახარჯების 40%-ამდე.²¹⁹

რაც შეეხება ახალშექმნილი პატარა საწარმოებისთვის დახმარების გაცემას, კომისია უშვებს ისეთი სახელმწიფო დახმარების სქემებს, რომლებიც ითვალისწინებენ ადმინისტრაციული დანახარჯების 35%-ის²²⁰ დაფარვას საწარმოს დაფუძნებიდან 3 წლის განმავლობაში, და 25%-ის დაფარვას შემდგომი 2 წლის განმავლობაში. მთლიანობაში აღნიშნული დახმარების ჯამი არ უნდა აღემატებოდეს 2 მილიონ ევროს.

კომისია ასევე ითვალისწინებს რეგიონალური დახმარების შედეგს კონკრეტულ სექტორებზე. ნამეტი პროდუქციის წარმოების მქონე მგრძნობიარე სექტორებში, (მაგალითად: ფოლადი, ტრანსპორტი),

²¹⁵ *იქვე*, 2007- 2013, para 84-91.

²¹⁶ *იქვე*, 2007- 2013, para 84-91.

²¹⁷ *იქვე*, 2007- 2013, point 5, para 76.; Guidelines 2000- 2006, point 4.15.

²¹⁸ *იქვე*, 2007-2013, paras 57/59.

²¹⁹ *იქვე*, 2007-2013, para 44.

²²⁰ ადმინისტრაციული ხარჯები იურიდიული, ადმინისტრაციული, საკონსულტაციო და სხვა დანახარჯებია, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია კომპანიის შექმნასთან. ადმინისტრაციული ხარჯები ასევე მოიცავს კომპანიის შექმნასთან დაკავშირებულ დანახარჯებს, რომლებსაც კომპანია იღებს მისი დაარსებიდან 5 წლის განმავლობაში. ესენია: საწარმოო დანადგარების იჯარის გადასახადები, ელექტროენერგიის, წყლის, გათბობის გადასახადები და ა.შ. დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ.: Guidelines 2007-2013, para 86-89.

რომლებთან მიმართებითაც კომისიას შემუშავებული აქვს კონკრეტული ინსტრუქციები, დახმარება შესაძლებელია, არ იყოს დაშვებული, მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტის პირობებია დაკმაყოფილებული. ასეთ შემთხვევებში კომისიამ უნდა მიიღოს მხედველობაში დახმარების ზემოქმედება (გავლენა) აღნიშნულ კონკრეტულ სექტორზე ევროპული კავშირის მასშტაბით.²²¹

და ბოლოს, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისი მხოლოდ ისეთ შემთხვევებს ეხება, სადაც დახმარების გაცემა ევროპული კავშირის მასშტაბით არახელსაყრელ პირობებში მყოფი რეგიონის ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელია. კომისია თავის ინსტრუქციებში განსაზღვრავს დასაშვები დახმარების ტიპებს და მათ ინტენსიურობას. კომისიის მიერ დადგენილი კრიტერიუმების შესრულების შემთხვევაში იგულისხმება, რომ პრობლემური რეგიონისათვის მინიჭებული უპირატესობები აღემატება დახმარებით გამოწვეულ კონკურენციის შეზღუდვას.

5.2.2. სახელმწიფო დახმარება, მიმართული ევროპული კავშირის საერთო ინტერესის პროექტის განხორციელებისაკენ ან წევრი ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი უარყოფითი ძვრების აღმოფხვრისაკენ

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ბ) პუნქტში მოცემულია ორი გამონაკლისი, რომელთა დროსაც სახელმწიფო დახმარების გაცემა დაშვებულია: 1) ევროპული კავშირის საერთო ინტერესების მქონე პროექტის განხორციელებისაკენ მიმართული დახმარება; 2) წევრი ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი უარყოფითი ძვრების აღმოფხვრისკენ მიმართული დახმარება. ორივე შემთხვევაში, აუცილებელი პირობაა დახმარების შესაბამისობა შიდა ბაზართან.

ევროპული კავშირის საერთო ინტერესების მქონე პროექტის განხორციელებისაკენ მიმართულ დახმარებაში იგულისხმება რამდენიმე ან ერთი წევრი სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული პროექტები, რომლებიც ანიჭებენ სარგებელს არა მხოლოდ დახმარების ბენეფიციარ სახელმწიფოს, არამედ სხვა წევრ სახელმწიფოებსაც. ამის კარგი მაგალითია ელექტროსადგურის აშენება სხვა წევრი სახელმწიფოების ელექტროენერგიით მომარაგების მიზნით. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტის მსგავსად, კომისიის პრეროგატივაა ევროპული კავშირის საერთო ინტერესის დადგენა.²²² ერთ-ერთი გამონაკლისი, ტრადიციულად, კვლევისა და განვითარების ხელის შემწყობი ღონისძიებებია. აღნიშნულ

²²¹ Guidelines 2007-2013, para 8.

²²² Case C-62 and 72/87, *Executive Regional Wallon v. Commission*, [1988] ECR 1573, at para 25.

შემთხვევებში აუცილებელია, პროექტი მიზნად ისახავდეს ევროპულ კავშირში არსებული კვლევისა და განვითარების ხელის შემწყობი ღონისძიებების პროექტების გაუმჯობესებას ან ხელს უწყობდეს კავშირის კონკრეტული მიზნის მიღწევას.²²³

წვერი ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი უარყოფითი ძვრების აღმოფხვრა გულისხმობს წვერი სახელმწიფოს მთელი ტერიტორიისთვის, და არა მისი კონკრეტული რეგიონის ან სექტორისთვის, ეკონომიკური კრიზისით გამოწვეული უარყოფითი შედეგის აღმოფხვრას.²²⁴ მდგომარეობის სერიოზულობა განისაზღვრება მთლიანად ევროპული კავშირის ტერიტორიასთან შედარებით. სახელმწიფო დახმარება დაიშვება მხოლოდ ეკონომიკური სიტუაციის გაუარესების შემთხვევაში, იმის გათვალისწინებით, რომ ბენეფიციარის მდგომარეობა ბაზარზე არ გაძლიერდება იმაზე მეტად, ვიდრე ბენეფიციარი ამას მიაღწევდა დახმარების მიღების გარეშე.²²⁵

5.2.3. სახელმწიფო დახმარება, გაცემული გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის ან ეკონომიკური ზონის განვითარების მიზნით

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტის შესაბამისად, კომისია დაუშვებს გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის ან ეკონომიკური ზონის განვითარების მიზნით გაცემულ სახელმწიფო დახმარებას, თუ იგი უარყოფით გავლენას არ ახდენს ვაჭრობაზე და არ ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის საერთო ინტერესებს. ძირითადად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტის მიხედვით, გამონაკლისი ითვალისწინებს შემდეგი ტიპის დახმარებებს: რეგიონალურს, სექტორულსა და ჰორიზონტალურს.

იმისათვის, რომ შეფასდეს, გაწეული დახმარება იძლევა თუ არა უკუეფექტს თავისუფალ ვაჭრობაზე, კომისია ვალდებულია, ჩაატაროს შედარებითი ანალიზი გაცემული დახმარებიდან მიღებულ შესაძლო დადებით შედეგსა და დახმარებით გამოწვეულ თავისუფალ ვაჭრობასა და კონკურენციაში მიღებულ უარყოფით შედეგს შორის.²²⁶ შეფასების გაკეთებისას კომისიამ უნდა მიიღოს მხედველობაში ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა, მაგალითად: კონკურენციის დონე, პროდუქციის წარმოების ზრდის შესაძლებლობა, და ა.შ.; თუმცა, მეორე მხრივ, ევროპული კავშირის სასამართლოს ვალდებულება ამ საკითხთან მიმართებით არის დახმარების ვაჭრობაზე უარყოფითი შედეგების შეფასება, ევროპული კავშირის საერთო ინტერესების საწინააღმდეგოდ, მიუხედავად იმისა, თუ რა მიზანს ემსახურება ეს დახმარება.²²⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ბაზარზე დახმარების შედეგად

²²³ Case C-148/04 *Unicredito Italiano*, [2005] ECR I 1137, para 77.

²²⁴ T-132 and 143/96 *Freistaat Sachsen v. Commission*, [1999] ECR II- 3663, para. 167.

²²⁵ Commission Decision 88/67/CEE concerning the Greek Industry (OJ L 76[1988], p.18.

²²⁶ XIVth Report on Competition Policy 1984, at para 202.

²²⁷ Case C-47/69, *France v. Commission*, [1970] ECR 487, para 23.

შექმნილი უარყოფითი ძვრები შესაძლოა, ეწინააღმდეგებოდეს ევროპული კავშირის საერთო ინტერესებს, თუმცა დახმარების მიზანი იყოს ლეგიტიმური. სწორედ კომისიის ვალდებულებაა, სწორად შეაფასოს ისეთი სიტუაციები, სადაც დახმარება, შიდა ბაზრის პრინციპების საწინააღმდეგოდ, უარყოფით გავლენას ახდენს ბაზარზე. მაშასადამე, თუ კომისია ვერ შეძლებს, აჩვენოს თავის გადაწყვეტილებაში, რა გზით ახდენს კონკრეტული დახმარება, საერთო ინტერესებთან საწინააღმდეგოდ, უარყოფით გავლენას ბაზარზე, მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლება აქვს, ბათილად გამოაცხადოს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება.²²⁸

ა) რეგიონისთვის გაწეული დახმარება

მაშინ, როდესაც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (a) პუნქტით გათვალისწინებული დახმარება მიმართულია იმ კონკრეტული რეგიონების განვითარებისაკენ, რომლებიც გამოირჩევიან ძალიან დაბალი ცხოვრების დონით და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლით მთელი ევროპული კავშირის ტერიტორიასთან შედარებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტით დაშვებული დახმარება გაიცემა ეკონომიკურად ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებზე, რომლებიც ფასდება კონკრეტული ქვეყნის საშუალო მაჩვენებლების გათვალისწინებით (რეგიონის ცხოვრების დონისა და უმუშევრობის მაჩვენებლის ჩათვლით).²²⁹ მაშასადამე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტში მოცემული გამონაკლისი მიზნად ისახავს ეკონომიკური განვითარების ნაკლებად სერიოზული პრობლემების მოგვარებას, ვიდრე განსაზღვრულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (a) პუნქტში.

სახელმწიფო დახმარების კონტროლის ხელის შეწყობისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, კომისიამ განსაზღვრა რეგიონებზე გასაცემი სახელმწიფო დახმარების ჯამური თანხის მაქსიმუმის ოდენობა, რომელიც მოიცავს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის (a) და (c) პუნქტებით გათვალისწინებულ რეგიონებს მთლიანობაში. კერძოდ, 2007-2013 წლებისათვის კომისიამ დაადგინა მთელი ევროპული კავშირის მოსახლეობის გათვალისწინებით 42%-იანი ზღვარი. შესაბამისად, 2007-2013 წლებისთვის შესაძლებელია, ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს მთელმა მოსახლეობამ მიიღოს სახელმწიფო დახმარება, მაგალითად: უნგრეთმა, საბერძნეთმა.

ვინაიდან ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (a) პუნქტით რეგიონები ავტომატურად განისაზღვრება მთლიანი შიდა პროდუქტითა და უმუშევრობის დონით, იმ მოსახლეობის პროცენტულობის განსაზღვრა, რომელიც ისარგებლებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ

²²⁸ Case C-323/82, *Intermills v. Commission*, [1984] ECR 3809, para 39.

²²⁹ Case C-248/84, *Germany v. Commission*, [1987] ECR 4013, para 19.

ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტით გათვალისწინებული დახმარებით, შესაძლებელია თითო წვერი სახელმწიფოსათვის დადგენილი ჯამური თანხიდან აღნიშნული თანხის გამოკლებით. უფრო მეტიც, წვერ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ, თავიანთ ტერიტორიაზე ეკონომიკური მაჩვენებლების გათვალისწინებით განსაზღვრონ დახმარების მიმღები რეგიონები.

კომისია მიიჩნევს, რომ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტის შესაბამისად, დახმარება შესაძლოა გაიცეს შემდეგ რეგიონებზე (რეგიონალური ინვესტიცია):²³⁰

- მოსახლეობის დაბალი კონცენტრაციის მქონე რეგიონები (რეგიონები, რომლებიც გეოგრაფიულად განეკუთვნებიან ევროპული კავშირის ტერიტორიული ერთეულების სტატისტიკის ნომენკლატურის II დონეს, სადაც მოსახლეობის დასახლების სიმჭიდროვე შეადგენს 8 სულ მოსახლეს ერთ კვადრატულ კილომეტრზე, ან ევროპული კავშირის ტერიტორიული ერთეულების სტატისტიკის ნომენკლატურის III დონეს, სადაც მოსახლეობის დასახლების სიმჭიდროვე შეადგენს 12,5 სულ მოსახლეს ერთ კვადრატულ კილომეტრზე);
- 100 000-ზე ნაკლები მოსახლეობის მქონე ევროპული კავშირის ტერიტორიული ერთეულების სტატისტიკის ნომენკლატურის III დონის რეგიონები, რომელთა მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე ნაკლებია ევროპული კავშირის 27 ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით, ან რომელთა უმუშევრობის დონე 115%-ზე მაღალია ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით;
- რეგიონები, რომლებიც მოსაზღვრე ზონებია მინიმუმ 100 000 მოსახლის ოდენობით და რომელნიც მოხვედრილნი არიან ევროპული კავშირის ტერიტორიული ერთეულების სტატისტიკის ნომენკლატურის II ან III დონეთა რეგიონებში, და რომელთაც აქვთ მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე ნაკლები ევროპული კავშირის 27 ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით, ან რომელთაც ახასიათებთ 115%-ზე მაღალი უმუშევრობის დონე ქვეყნის საშუალო მონაცემთან შედარებით;
- კუნძულები და სხვა რეგიონები, რომლებიც ხასიათდებიან ანალოგიური სახის გეოგრაფიული იზოლირებით (მაგალითად, მთიანი რეგიონები), რომელთა მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე ევროპული კავშირის 27 ქვეყნის საშუალოზე ნაკლებია, ან რომელთა უმუშევრობის დონე 115%-ზე მაღალია ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით;
- კუნძულები ან სხვა კომუნები, რომელნიც ანალოგიური გეოგრაფიული იზოლირებით ხასიათდებიან და რომელთა მოსახლეობაც შეადგენს 5000 სულ მოსახლეზე ნაკლებს.

დახმარებათა ტიპები, რომლებიც გაიცემა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c)

²³⁰ Guidelines 2007-2013, para 30.

პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, მსგავსია იმ დახმარებათა ტიპებისა, რომლებიც დაშვებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტის გამონაკლის შემთხვევებში. მაგალითად, თავდაპირველ ინვესტიციებთან, სამუშაო ადგილების შექმნასა და მცირე ბიზნესის განვითარებასთან დაკავშირებული დახმარებები. თუმცა მიმდინარე ხარჯებთან დაკავშირებული დახმარებები, რომლებიც დაშვებულია ზოგ (გამონაკლის) შემთხვევაში ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტით, აკრძალულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ც) პუნქტით გათვალისწინებულ გამონაკლისებში.

რაც შეეხება დახმარების ინტენსივობას, იგი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის (ა) და (ც) პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში განსხვავდება. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის (ც) პუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევებში ინტენსივობა უფრო დაბალია, რადგან მიიჩნევა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ა) პუნქტით გათვალისწინებული რეგიონები გაცილებით რთული ეკონომიკური მდგომარეობით ხასიათდებიან, ვიდრე ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ც) პუნქტით გათვალისწინებული რეგიონები.²³¹

2007-2013 წლების რეგიონალური დახმარების შესახებ კომისიის ინსტრუქციების შესაბამისად, განისაზღვრა რეგიონისთვის საინვესტიციო სახელმწიფო დახმარების გაცემის მაქსიმალური ზღვარი 15%-ის ოდენობით. ეს ზღვარი მცირდება 10%-ამდე შემდეგი ტიპის რეგიონებისთვის, რომელნიც აკმაყოფილებენ ევროპული კავშირის 27 სახელმწიფოს საშუალო მთლიან შიდა პროდუქტს ერთ სულ მოსახლეზე 100%-ზე მაღალ მაჩვენებელს და ასევე ევროპული კავშირის 27 წევრი სახელმწიფოს საშუალო უმუშევრობის დონეზე დაბალ მაჩვენებელს, რომელიც განისაზღვრება ევროპული კავშირის ტერიტორიული ერთეულების სტატისტიკის ნომენკლატურის III დონით.²³²

რაც შეეხება დახმარებას ახალშექმნილი მცირე საწარმოებისთვის, კომისია უშვებს ისეთი დახმარების სქემებს, რომლებიც ითვალისწინებენ ადმინისტრაციული დანახარჯების 25%-ით ანაზღაურებას საწარმოს შექმნის პირველი სამი წლის განმავლობაში, და 15%-ით ანაზღაურებას შემდგომი ორი წლის განმავლობაში. მთლიანობაში თითოეულ საწარმოზე გაცემული სახელმწიფო დახმარება არ უნდა აღემატებოდეს 1 მილიონ ევროს. ამასთან, აუცილებელი პირობაა საწარმოს მიერ თავისი ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (ც) პუნქტით გათვალისწინებულ რეგიონში.

რეგიონალური დახმარება ემსახურება ევროპული კავშირის ეკონომიკური და სოციალური მიზნების მიღწევას, თუმცა, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანი და აუცილებელია, კომისიამ უზრუნველყოს, რომ ამ დახმარებამ არ შელახოს ევროპული კავშირის სხვა საერთო ინტერესები,

²³¹ *იქვე*, para 22 and 42.

²³² *იქვე*, para 47.

ისეთი, როგორიც არის, მაგალითად, თავისუფალი კონკურენციის მიღწევა და შენარჩუნება.²³³ კომისიის პოზიცია, რომ სახელმწიფო დახმარება გაიცეს მხოლოდ აუცილებელ შემთხვევებში, ნათლად არის ასახული დოკუმენტში – „რეგიონალური დახმარების დიდი საინვესტიციო პროექტების მრავალსექტორული ჩარჩო.“²³⁴ ამ ინსტრუქციებში განსაზღვრულია დიდი საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებისთვის დასაშვები დახმარების ოდენობა. დახმარებისთვის, რომელიც 50 მილიონ ევროზე ნაკლებია, დასაშვებია 100%-იანი რეგიონალური ინტენსიობა; დახმარებისთვის, რომელიც 50-იდან 100 მილიონ ევრომდე მერყეობს, დასაშვებია 50%-იანი რეგიონალური ინტენსიობა. რაც შეეხება დახმარებას, რომელიც 100 მილიონ ევროს აღემატება, მისი ინტენსიობა არ უნდა აღემატებოდეს 34%-ს.²³⁵ დახმარების გაცემა აკრძალულია იმ საწარმოებზე, რომლებიც აღნიშნულ რეგიონში იკავებენ ბაზრის 25%-ს.²³⁶ კომისიის 2007-2013 წლების ინსტრუქციებმა რეგიონალური დახმარების შესახებ მოთიანად მოიცვა 2002 წლის ინსტრუქციები დიდი საინვესტიციო პროექტების შესახებ.²³⁷

ბ) სექტორული დახმარება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტზე დაყრდნობით კომისიამ შეიმუშავა ინსტრუქციები, რომლებიც განსაზღვრავენ დახმარების ზღვარს კონკრეტული ეკონომიკური სექტორის მხარდასაჭერად. თავდაპირველად, კომისიამ შეიმუშავა ძირითადი პირობების შემცველი კომუნიკაციისა და შეტყობინებების ნუსხა, რომლებიც სექტორული დახმარების პროგრამებს უნდა დაეკმაყოფილებინა, რათა ყოფილიყვნენ შიდა ბაზართან შესაბამისობაში.²³⁸ შეტყობინებებში კომისიამ გამართლებულად მიიჩნია სექტორული დახმარების გამოყენება კონკრეტულ ინდუსტრიებში ცვლილებების ხელის შეწყობისა და დაჩქარების ან ევროპული კავშირის ფარგლებს გარედან ზემოქმედებების შედეგად კონკურენციაში გამოწვეული კონკრეტული დაბრკოლებების ნეიტრალიზების მიზნით. მან ასევე დაუშვა გარკვეული დონისძიებების შეზღუდვა, სოციალური და ტექნოლოგიური მიზეზებით განპირობებული აუცილებლობის შემთხვევაში.

²³³ იხ.: XXXIst Report on Competition Policy (2001), para 401.

²³⁴ იხ.: Multisectoral Framework on Regional Aids for Large Investment Projects. (OJ 2002 C 70/4). აღნიშნული ინსტრუქციების ანალიზისთვის იხ.: Fiona G. Wishlade, “Competition Policy, Cohesion and Coherence? Member State Regional Policies and the New Regional Guidelines”, in Sanoussi Bilal and Phedon Nicolaides eds., “State Aid Rules: Do they promote efficiency?”, in *Understanding State Aid Policy in the European Community* (US: Kluwer Law international, 1999), 173 - 206.

²³⁵ იხ.: Multisectoar Framework on Regional Aid for Large Investment Projects, para 21; Guidelines 2007-2013, para 67.

²³⁶ იხ.: Multisectoral Framework on Regional Aid for Large Investment Projects, para 24.

²³⁷ Guidelines 2007-2013, para. 62.

²³⁸ იხ.: Ist Report on Competition Policy (1971), at para 150. ; VIIIth Report on Competition Policy (1978), para. 172 to 179; and Leigh Hancher, Tom Ottervanger and Piet Jan Slot, *EC State Aids* (London: Sweet & Maxwell, 1999), 162 -165.

სექტორული დახმარების გაცემის პირობები შემდეგია: დახმარება უნდა გაიცეს საწარმოზე ისეთი პროდუქციის წარმოების მიზნით, რომელიც გრძელვადიან პერსპექტივაში კონკურენტუნარიანი იქნება (მაგალითად, დახმარების გაცემა არაეფექტური ოპერატორის მიერ *სტატუს კვოს* შენარჩუნების მიზნით დაუშვებელია); დახმარება უნდა იყოს დროებითი და შემცირებადი ხასიათის, რომელიც მიზნად ისახავს სექტორში საჭირო სტრუქტურული ცვლილებების განხორციელებას; და დახმარება უნდა იყოს პროპორციული მის მიზანთან მიმართებით და იწვევდეს კონკურენციის მაქსიმალურად მცირე შეფერხებას.

ეს ზოგადი კომუნიკაციები ნაკლებად იქნა გამოყენებული, რადგან კომისიამ საკმაოდ სწრაფად მიიღო გადაწყვეტილება, გამოეცა დეტალური ინსტრუქციები გარკვეულ სექტორებში, როგორებიცაა: სოფლის მეურნეობა, ტელემაუწყებლობა, ელექტროენერგეტიკა, ნახშირის მოპოვება და გადამუშავება, მეთევზეობა, მანქანათმშენებლობა, გემთმშენებლობა, ფოლადის მოპოვება და გადამუშავება, და ტრანსპორტი. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს დეტალური ინსტრუქციები ზოგ მნიშვნელოვან სექტორში (საბანკო და საფინანსო სექტორი,²³⁹ აუდიოვიზუალური სექტორი, ქიმიური და ფარმაცევტიკის სექტორი და საფოსტო სექტორი),²⁴⁰ სახელმწიფო დახმარების გაცემის თვალსაზრისით, ისინი მაინც კომისიის ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებიან. კომისია ასევე დადებითად უყურებს წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკას, ხელი შეუწყონ ისეთი სპეციფიკური სექტორების განვითარებას, როგორიცაა, მაგალითად, საავიაციო, საინფორმაციო ტექნოლოგიები და ელექტროტექნიკა, ვინაიდან, ინტენსიური საერთაშორისო კონკურენცია აფერხებს ამ სექტორების გაფართოებას. მაგალითისთვის, შემდეგი ნაწილი განიხილავს იმ პირობებს, რომლებიც კომისიამ დაადგინა დახმარების შესაბამისობისთვის მანქანათმშენებლობის ინდუსტრიაში.²⁴¹

მანქანათმშენებლობა

მანქანათმშენებლობის ინდუსტრიაში პირდაპირ თუ არაპირდაპირ დასაქმებულია ევროპული კავშირის მოსახლეობის 10%, და, შესაბამისად, ეს ინდუსტრია უმნიშვნელოვანესია ევროპული კავშირის ეკონომიკისათვის. თუმცა ევროპელი მწარმოებლები, საერთაშორისო კონკურენციის თვალსაზრისით, რთულ ვითარებაში იმყოფებიან და მათი

²³⁹ კომისიის თანახმად, ეს სექტორი განსაკუთრებულია თავისი სოციალური, სამართლებრივი, მაკროეკონომიკური, ფინანსური, ისევე როგორც პოლიტიკური და საერთაშორისო მიზნებიდან გამომდინარე. იხ.: XXV th Report on Competition Policy (1995), paras 197-198.

²⁴⁰ აღნიშნული კომინიკაციების შეზღუდული გამოყენება გამოწვეულია იმ ფაქტორით, რომ ხშირ შემთხვევაში კონკრეტული გაცემული დახმარება ერთდროულად ახდენს გავლენას რამდენიმე ინდუსტრიაზე. მაგალითად, საწარმოების ან სექტორების რესტრუქტურისაციის მიზნით გაწეული დახმარების შემთხვევაში გამოიყენება ევროპული კავშირის ინსტრუქციები „საწარმოთა დახმარებისა და რესტრუქტურისაციის შესახებ“ პორიზონტალურად. (OJ [2004] C 244/2.)

²⁴¹ სხვა სექტორების ანალიზისთვის (ტრანსპორტი, ნახშირი, ფოლადი და ა.შ. იხ.: Conor Quigly, *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed. (Oxford: Hart Publishing, 2009), pages 313-336; Gustavo E. Luengo Hernandez, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law* (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007), 361-365.

მთლიანი წარმადობის მხოლოდ 80% გამოიყენება. შესაბამისად, ამ სექტორში კომისია მხოლოდ ისეთი საინვესტიციო პროექტის ნოტიფიცირებას მოითხოვს, რომლის ინვესტიციაც აღემატება 50 მილიონ ევროს.²⁴² კომისია აფასებს დახმარებას ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორებიცაა: სექტორის მდგომარეობა, დახმარების როლი რეგიონალურ განვითარებაში,²⁴³ ინოვაცია²⁴⁴ ან გარემოს დაცვა.²⁴⁵ ამ სექტორებში დაუშვებელია მიმდინარე ხარჯებთან დაკავშირებული დახმარებები, იმ რეგიონებშიც კი, რომლებიც აკმაყოფილებენ დახმარების მიღების ყველა პირობას.

გ) ჰორიზონტალური დახმარება

რეგიონალურ და სექტორულ დახმარებებთან ერთად კომისიამ ასევე შეიმუშავა ჰორიზონტალური ტიპის პოლიტიკაც, რომელიც არ არის პირდაპირ კავშირში არც კონკრეტულ რეგიონთან და არც სექტორთან, და ისეთ მიზნებს ისახავს, როგორებიცაა: ბუნების დაცვა, კვლევა, განვითარება და ინოვაცია, დასაქმება, კვალიფიკაციის ამაღლება (ტრენინგები), მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების ხელშეწყობა.²⁴⁶ მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტი არ მიუთითებს უშუალოდ ჰორიზონტალური ტიპის დახმარებებზე, ამ მუხლის საფუძველზე კომისიამ, აღნიშნული ტიპის დახმარებების დაშვების მიზნით, მიიღო შესაბამისი ინსტრუქციები. ნაშრომი გეთავაზობს ამ ინსტრუქციის მოკლე მიმოხილვას გარემოს დაცვის დარგში.²⁴⁷

²⁴² იხ.: Community Framework for State Aid to the Motor Vehicle Industry (OJ [1997] C 279/1), point 2.2.

²⁴³ იხ.: Community Framework for State Aid to the Motor Vehicle Industry (OJ[1997] C 279/1).

²⁴⁴ ამ ტიპის დახმარების დაშვებული მანიშალური ინტენსივობა შეადგენს აღმინისტრაციული (eligible costs) დანახარჯების 10%-ს. იხ.: Community Framework for State Aid to the Motor Vehicle Industry (OJ[1997] C 279/1), 104, point 3.4.

²⁴⁵ იხ.: Community Framework for State Aid to the Motor Vehicle Industry (OJ[1997] C 279/1), point 3.5.

²⁴⁶ სამუშაო ადგილების შესაქმნელად, კვალიფიკაციის ასამაღლებლად და მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდასაჭერად განკუთვნილი დახმარებებისათვის კომისიამ შეიმუშავა რეგულაციები, რომელთა მიხედვითაც თუ დახმარება აკმაყოფილებს ამ რეგულაციაში მოცემულ კრიტერიუმებს, ის ავტომატურად დაშვებულად ითვლება და წევრი სახელმწიფოები არ არიან ვალდებული, კომისიას შეატყობინონ აღნიშნული დახმარების გაცემის შესახებ. თუმცა წევრი სახელმწიფოები (ისევე როგორც *de minimis*-ის დახმარების შემთხვევაში) ვალდებული არიან, დახმარების გაცემასთან დაკავშირებული ინფორმაცია შეინახონ 10 წლის განმავლობაში. იხ.: Commission Regulation (EC) 800/2008 Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Common Market in Application of Arts. 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation) OJ L 214, 09.08.2008; Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15.12.2006 on the Application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* Aid (O.J. L 379/5, 28.12.2006).

²⁴⁷ აღნიშნული რეგულაციებისა და ინსტრუქციების მოკლე შინაარსი იხ. ვებგვერდზე: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecumen2003_en.pdf). ასევე, აღნიშნულ ინსტრუქციებთან დაკავშირებით კომენტარები იხ.: Connor Quigley & Anthony M. Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003): 145-151, 158-190; Keigh Hancher, Tom Ottervanger and Piet Jan Slot, *EC State Aids* (Sweet & Maxwell, London, 1999), 332-349.

გარემოს დაცვის მიზნით გაცემული დახმარება

კომისია იზიარებს პრინციპს – „დამბინძურებელი იხდის“, ²⁴⁸ – თუმცა ასევე მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო დახმარება ხელს შეუწყობს საწარმოების მიერ გარემოს დაცვის მოთხოვნების შესრულებას, კონკურენციასა და ეკონომიკურ განვითარებაზე არაპროპორციული ეფექტის მოხდენის გარეშე. გარემოს დაცვასთან დაკავშირებულ ევროპული კავშირის ინსტრუქციებში ²⁴⁹ კომისიამ აღწერა ის პრინციპები, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო დახმარების შესაბამისობას შიდა ბაზართან. დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის დადგენისას უმთავრესია, რომ, გარემოს დაცვის მოთხოვნების შესაბამისად, გაცემული დახმარების დადებითმა შედეგებმა გადაწონოს დახმარების შედეგად მიღებული კონკურენციის შეფერხება შიდა ბაზარზე და რომ დახმარების გაცემის შედეგად უფრო მაღალ დონეზე იყოს დაცული გარემოს დაცვა, ვიდრე ეს იქნებოდა დახმარების გაცემის გარეშე.

გარდა ინსტრუქციისა, კომისიის რეგულაცია №800/2008 ასევე შეიცავს ჯგუფური გამონაკლისების დებულებებს, რომლებიც კონკრეტული კატეგორიების დახმარების გაცემას გარემოს დაცვის მიზნით დაშვებულად მიიჩნევს (გამონაკლისებს). ²⁵⁰

კომისიის მიერ განსაზღვრული დახმარების კატეგორიები, რომლებიც შეესაბამება შიდა ბაზარს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, შემდეგია: ინვესტიციები, რომლებიც აძლევენ საწარმოებს იმის საშუალებას, რომ ისინი გასცდნენ ევროპული კავშირის სტანდარტებს გარემოს დაცვის სფეროში, ან გააუმჯობესონ გარემოს დაცვის პირობები ევროპულ კავშირში ასეთი სტანდარტების არარსებობის შემთხვევაში; ისეთი ახალი სატრანსპორტო საშუალებების შექმნა, რომლებიც აღემატება კავშირის სტანდარტებს, ან რომლებიც აუმჯობესებს გარემოს დაცვით პირობებს ევროპული კავშირში ასეთი სტანდარტების არარსებობის შემთხვევაში; კავშირის მომავალში დასანერგი სტანდარტების ვადაზე ადრე ადაპტირება; ინვესტიციები, მიმართული ენერგიის ეკონომიისკენ, დახმარება მაღალეფექტური ელექტრო- და სითბოს ენერგიის ერთობლივი წარმოებისათვის, ან განახლებადი ენერგორესურსების ხელისშეწყობა; და გარემოსდაცვითი სწავლებები. ²⁵¹ დახმარებები შეიძლება გამოიხატოს გარემოს დაცვის გადასახადების შემცირებით ან გაუქმებით. დახმარება, რომელიც აკმაყოფილებს აღნიშნულ პირობებს, შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3

²⁴⁸ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 191-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; ასევე იხ.: Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives for the Governments of the Member States of 22 November 1973, Part I, Title II, para 5.

²⁴⁹ Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection (OJ 2008 C82/1). აღნიშნული ინსტრუქციები გამოიყენება ყველა ინდუსტრიაში, სოფლის მეურნეობის, კვლევისა და განვითარების და ტრენინგების გარდა.

²⁵⁰ OJ 2008/L214/3.

²⁵¹ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: Conor Quigly, *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed. (Oxford: Hart Publishing, 2009), 277-285.

პუნქტის მიხედვით და მას არ ეხება 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტით „შეტყობინების ვალდებულება“.

ეს დახმარების კატეგორიები ასევე აღწერილია „გარემოს დაცვის“ ინსტრუქციებში. უფრო მეტიც, გარდა ზემოთ ჩამოთვლილისა, ინსტრუქციები ითვალისწინებენ შემდეგი ტიპის დახმარებების გაცემას: დახმარებები, მიმართული საუბნო გათბობის გამოყენებაზე ენერგიის ეფექტურად (ეკონომიურად) გამოყენების მიზნით; ნარჩენი პროდუქციის მართვისთვის; დანაგვიანებული ადგილების აღდგენისთვის; წარმოების გადაადგილებისათვის; და სავაჭრო ნებართვის სქემებისთვის.²⁵²

იმ შემთხვევებში, როდესაც კონკრეტული ღონისძიება არ არის გათვალისწინებული ინსტრუქციებში, კომისიას უფლება აქვს, განიხილოს დახმარების შესაბამისობა შიდა ბაზართან უშუალოდ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (c) პუნქტის კრიტერიუმების შესაბამისად.²⁵³

5.2.4. სახელმწიფო დახმარება, გაცემული კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობის მიზნით

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (d) პუნქტის შესაბამისად, კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების მიზნით გაცემული დახმარება შესაძლოა იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისობაში, თუ იგი, ევროპული კავშირის საერთო ინტერესების გათვალისწინებით, უარყოფითად არ მოქმედებს ვაჭრობასა და კონკურენციაზე.

აღნიშნულ შემთხვევებში, დახმარება უნდა იყოს პროპორციული მის მიზანთან მიმართებით, ანუ აუცილებელია, რომ დახმარების შედეგად საზოგადოებისთვის მიღებული სარგებელი, კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობის თვალსაზრისით, აღემატებოდეს მის მიერ კონკურენციასა და ვაჭრობაზე გამოწვეულ უარყოფით შედეგს.

აღნიშნულის კარგი მაგალითებია კინო- და ტელეინდუსტრია.²⁵⁴ გამონაკლისი ასევე მოიცავს წიგნების ინდუსტრიას.

5.2.5. საბჭოს მიერ დაშვებული დახმარება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (e) პუნქტი უშვებს დახმარების გაცემას, რომლის დროსაც კომისიის წინადადებით საბჭოს, კვალიფიციური უმრავლესობით,

²⁵² Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection, Chapter 3. აღნიშნული დახმარების ტიპებთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ.: Conor Quigly, *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed. (Oxford: Hart Publishing, 2009), 284-290.

²⁵³ Case T-375/03, *Fachvereinigung Mineraalfaserindustrie eV Deutsche Gruppe der Eurima v. Commission* [2007] (unreported) para 143.

²⁵⁴ XXVth Report on Competition Policy (1995), para 199.

შეუძლია განსაზღვროს იმ დახმარების კატეგორიები, რომლებიც შესაძლოა შიდა ბაზართან შესაბამისობაში იყვნენ. ეს ითვალისწინებს, რომ საბჭოს უფლება აქვს, დაუშვას კონკრეტული ტიპის დახმარებები სოციალური და პოლიტიკური მიზნების გათვალისწინებით, თუმცა ამ დახმარებებს შესაძლოა ვაჭრობასა და კონკურენციაზე უარყოფითი გავლენა ჰქონდეს. იმ შემთხვევაში, თუ საბჭო მიიღებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 (e) პუნქტით გათვალისწინებულ აქტს, კომისია ვალდებულია, მხოლოდ შეამოწმოს დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობა.²⁵⁵

დღემდე საბჭომ მხოლოდ ერთხელ, გემთმშენებლობის ინდუსტრიისათვის დახმარების დაშვების მიზნით, გამოიყენა აღნიშნული გამონაკლისი.²⁵⁶

6. სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები: ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების კონტროლი და სახელმწიფო დახმარების დაბრუნება

6.1. შესავალი

სახელმწიფო დახმარების კონტროლის სფეროში ევროპულ კომისიას უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია. როგორც უკვე აღინიშნა, თუ ღონისძიება აკმაყოფილებს სახელმწიფო დახმარების პირობებს, წევრი სახელმწიფოები დახმარების გაცემამდე ვალდებული არიან, აცნობონ ევროპულ კომისიას ამ ღონისძიების შესახებ. თუ დახმარება გაცემულია კომისიის ნოტიფიცირების გარეშე, კომისიის მიერ დახმარებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებამდე ან კომისიის მიერ მიღებული უარყოფითი გადაწყვეტილების საწინააღმდეგოდ, კომისიას უფლება აქვს, მოითხოვოს დახმარების გამცემი სახელმწიფოსგან დახმარების ანაზღაურება.

ეს თავი განიხილავს პროცედურულ წესებთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებს, კერძოდ, კომისიის მიერ ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების მონიტორინგის საკითხებს, რომლებიც ასევე მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასების საგანია, და იმ საპასუხო ღონისძიებებს, რომელნიც შესაძლოა, გამოყენებულ იქნენ უკანონოდ და არამიზნობრივად გაცემული სახელმწიფო დახმარების შემთხვევაში. ეს თავი ასევე მიმოიხილავს ეროვნული სასამართლოების როლსა და ფუნქციებს აღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით.

²⁵⁵ Case C-356/90 and C 180/91, *Belgium v. Commission* [1993] ECR I – 2323, para 33.

²⁵⁶ Council Regulation (Ec) No. 1540/98 of 29 June, Establishing New Rules on Aid to Shipbuilding (OJ[1998] L 202/1).

6.2. ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები

ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების სფეროსთვის დამახასიათებელია ევროკომისიის ცენტრალიზებული კონტროლის არსებობა

სახელმწიფო დახმარების შესახებ ნოტიფიცირების მიღების შემდეგ კომისიის ვალდებულებაა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების შესაბამისად, დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის განსაზღვრა. თუმცა, გარდა ნოტიფიცირებული სახელმწიფო დახმარების კონტროლისა, კომისიის ვალდებულებაა, ასევე, ისეთი დახმარებების კონტროლი, რომლებიც ნოტიფიცირების გარეშე გაიცა. ამ ფუნქციებს კომისია **გადაწყვეტილებების** მიღების გზით ახორციელებს. კომისიის გადაწყვეტილების სახელმწიფო დახმარების წესებსა და კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმების ბოლო ინსტანცია ევროპული კავშირის სასამართლოებია (ზოგადი და მართლმსაჯულების სასამართლოები). თუმცა აღსანიშნავია, რომ არა მხოლოდ ევროპული კავშირის სასამართლოებს, არამედ ეროვნულ სასამართლოებსაც განსაზღვრული აქვთ თავიანთი როლი ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების სფეროში.

ამ სექციაში განხილულია სწორედ ზემოთ ჩამოთვლილი პროცედურული საკითხები. კერძოდ, მიმოხილულია როგორც ნოტიფიცირებული, ასევე არანოტიფიცირებული სახელმწიფო დახმარების შემთხვევაში სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები, ასევე აღწერილია აპელირების შესაძლებლობები, რომლებიც აქვთ დაზარალებულ მხარეებს კომისიის გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით; და ბოლოს, მიმოხილულია ეროვნული სასამართლოების როლი სახელმწიფო დახმარების კონტროლის საკითხებთან მიმართებით.

6.2.1. სახელმწიფო დახმარების კონტროლი ევროპული კომისიის მიერ

კომისიის ცენტრალიზებული კონტროლი უმნიშვნელოვანესია ევროპული კავშირში სახელმწიფო რეგულირების სფეროს ეფექტური ფუნქციონირებისათვის.²⁵⁷

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, კომისიას აქვს უფლებამოსილება, კონტროლი გაუწიოს სახელმწიფო დახმარების გაცემას წევრ სახელმწიფოებში. საბჭოს 659/199²⁵⁸ რეგულაციაში მოცემულია კომისიის მიერ სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები, რომლებშიც კოდიფიცირებულია როგორც ევროკომისიის, ისე ევროპული კავშირის სასამართლოს პრაქტიკა.

²⁵⁷ Conor Quigley and and Anthony Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003) 250.

²⁵⁸ Council Regulation No 659/1999 of 22 March, laying down detailed rules for the application of article 88 of the EC Treaty (OJ[1999] L83/1).

სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურები განსხვავდება იმის მიხედვით, იყო თუ არა სახელმწიფო დახმარება ნოტიფიცირებული კომისიაში. ამასთან, კომისიას ასევე ევალება, განახორციელოს არსებული (ნებადართული) დახმარების კონტროლი.

ა) ნოტიფიცირებული დახმარება²⁵⁹

წვერი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, დახმარების გაცემამდე აცნობონ კომისიას მათი დახმარების სქემების ან ინდივიდუალური დახმარების შესახებ. ეს მოიცავს როგორც ახალი დახმარების, ასევე არსებული დახმარების ნოტიფიცირების ვალდებულებას. ახალ დახმარებად მიიჩნევა: 1) ახალი სახელმწიფო დახმარების სქემები; 2) ახალი ინდივიდუალური დახმარება, რომელიც არ ექცევა მანამდე ნოტიფიცირებული სახელმწიფო დახმარების სქემაში; 3) ინდივიდუალური დახმარება, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ უკვე ნოტიფიცირებული სახელმწიფო დახმარების სქემის ნაწილია, სავალდებულოა, წარედგინოს კომისიას დასამტკიცებლად; და 4) არსებული სახელმწიფო დახმარების ან სქემის მოდიფიცირება.²⁶⁰

არსებულ დახმარებად მიიჩნევა: 1) დახმარება, რომელიც არსებობდა წვერ სახელმწიფოებში ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე; 2) სახელმწიფო დახმარების სქემები და ინდივიდუალური დახმარება, რომელიც დაშვებულია კომისიის ან საბჭოს მიერ; 3) დახმარება, რომელიც ნოტიფიცირებულია კომისიაში, თუმცა რომელთან მიმართებითაც 2 თვის განმავლობაში არ მიღებულია გადაწყვეტილება; 4) 10 წლის წინ ნოტიფიცირების გარეშე გაცემული დახმარება (რომელიც უკანონოდ მიიჩნევა); 5) დახმარება, რომელიც გაცემის დროს არ მიიჩნეოდა სახელმწიფო დახმარებად ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, მაგრამ რომელიც შემდგომ, შიდა ბაზრის განვითარების შედეგად, კვალიფიცირებულია სახელმწიფო დახმარებად (თუმცა არ არის შეწყვეტილი წვერი სახელმწიფოს მიერ).²⁶¹

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, აუცილებელი არ არის ყველა სახელმწიფო დახმარების ნოტიფიცირება კომისიაში. კომისიამ ევროპული კავშირის საკონკურენციო წესების მოდერნიზებისას ჩამოაყალიბა რამდენიმე ჯგუფური გამონაკლისის შემცველი რეგულაცია, რომელთა პირობების სრული დაკმაყოფილების შემთხვევაში მიიჩნევა, რომ დახმარება შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან და, შესაბამისად, განთავისუფლებულია კომისიაში ნოტიფიცირების ვალდებულებისგან.

რეგულაციების რიცხვს მიეკუთვნება, მაგალითად, უკვე განხილული კომისიის რეგულაცია No 1998/2006, რომლის მიხედვითაც „მცირედ“ მიჩნეული („de minimis“) დახმარება განთავისუფლებულია კომისიაში ნოტიფიცირებისგან.²⁶²

²⁵⁹ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და Regulation No. 659/1999, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁶⁰ მუხლი 1(c), Regulation No 659 /1999.

²⁶¹ Article 1(b) of Regulation No 658/1999.

²⁶² Commission Regulation (EC) No 1998/2006.

გარდა ამისა, კომისიის რეგულაცია No 800/2008²⁶³ ასევე შეიცავს გამონაკლის შემთხვევებს, რომლებიც წინა თავში იყო განხილული (მაგალითად, კვლევასა და განვითარებასთან დაკავშირებით გაცემული დახმარება).

კომისიის მიერ სახელმწიფო დახმარების კონტროლის განხორციელების დეტალური პროცედურები მოცემულია რეგულაცია No 659/1999-ში²⁶⁴. ამ რეგულაციის მიხედვით, წვერი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, თავი შეიკავონ სახელმწიფო დახმარების გაცემისგან მანამ, სანამ კომისია არ მიიღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო დახმარების გაცემის თაობაზე. (ეს ცნობილია როგორც *standstill status* – უმოქმედობის სტატუსი ან ვალდებულება).²⁶⁵ აღნიშნული „წინასწარი“ კონტროლის სისტემა ხელს უწყობს კონკრეტული დახმარების შედეგად გამოწვეული კონკურენციის ხელყოფის შესაძლებლობის თავიდან აცილებას.

დახმარების გაცემის შესახებ ნოტიფიცირების მიღების შემდეგ კომისია ვალდებულია, ამასთან დაკავშირებით ჩაატაროს *წინასწარი გამოძიება*, რომლის დროსაც მან უნდა გაითვალისწინოს იმ მესამე მხარეთა მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია, რომლებზეც შესაძლოა, დახმარებამ გავლენა მოახდინოს.²⁶⁶ კომისიას ასევე უფლება აქვს, კონსულტაციები გაიაროს სხვა წვერ სახელმწიფოებთან, ან მესამე მხარეებთან, თუმცა მას არ აქვს აღნიშნული ვალდებულება წინასწარი გამოძიების სტადიაზე.

წინასწარი გამოძიების შედეგად კომისიამ შესაძლებელია, დაასკვნას: 1) ნოტიფიცირებული დახმარება არ არის სახელმწიფო დახმარება; 2) ეჭვგარეშეა აღნიშნული დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობა; 3) დახმარება შესაძლებელია, არ იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისობაში, ამდენად, აუცილებელია ოფიციალური გამოძიების დაწყება.²⁶⁷ პირველ ორ შემთხვევაში, კომისია გამოსცემს *გადაწყვეტილებას*.

ნოტიფიცირება ითვლება დასრულებულად, თუ მისი მიღებიდან ორი თვის ვადაში, ან მოთხოვნილი ყველა ინფორმაციის მიღების შემდეგ, კომისია არ მოითხოვს დამატებით ინფორმაციას. თუ კომისია არ მიიღებს გადაწყვეტილებას განსაზღვრულ დროში, დახმარება ჩაითვლება ნებადართულად. (*პოზიტიური დუმილი*).²⁶⁸

თუ კომისია მიიღებს გადაწყვეტილებას ოფიციალური გამოძიების დაწყების თაობაზე, იგი გამოიცემა ოფიციალურ ჟურნალში, რაც შესაძლებელს ხდის, ყველა დაინტერესებულმა წვერმა სახელმწიფომ გამოხატოს თავისი შეხედულებები აღნიშნულ საკმესთან დაკავშირებით.

ოფიციალური გამოძიების პროცედურა შესაძლებელია შეწყვეტილ იქნეს, თუ შესაბამისი წვერი სახელმწიფო უკან გამოიტანს მის მიერ გაგზავნილ სახელმწიფო დახმარების შესახებ ნოტიფიცირების საბუთს.

²⁶³ Commission Regulation (EC) No 800/2008 Declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Arts. 87 and 88 of the EC Treaty.

²⁶⁴ Council Regulation No 659/1999 of 22 March, laying down detailed rules for the application of article 88 of the EC Treaty (OJ[1999] L83/1).

²⁶⁵ Article 108.3 of the TFEU and 3 of Regulation No 659/1999.

²⁶⁶ Case C-367/95P, *Commission v. Sytraval*, [1998] ECR I 1719, at para 51.

²⁶⁷ მუხლი 4, Regulation No.659/1999.

²⁶⁸ Case C-120/73, *Lorenz v. Germany*, [1973] ECR 1471, at para 4.

ნებისმიერ შემთხვევაში, კომისიამ უნდა დაასრულოს ეს პროცედურა გადაწყვეტილების მიღებით, რომელიც შესაძლოა შეიცავდეს შემდეგ დასკვნას: 1) ღონისძიება არ არის სახელმწიფო დახმარება; 2) დახმარება შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან; 3) დახმარება შესაძლებელია იყოს შესაბამისობაში შიდა ბაზართან, მის მიერ კონკრეტული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში (პირობითი გადაწყვეტილება²⁶⁹); 4) დახმარება არ არის შესაბამისობაში შიდა ბაზართან.²⁷⁰

კომისიის მიერ დადებითი ან პირობითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოს უფლება აქვს, გასცეს სახელმწიფო დახმარება. უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღებისას წევრ სახელმწიფოს არ აქვს უფლება, გასცეს სახელმწიფო დახმარება. უკანასკნელ შემთხვევაში, საბჭოსაც კი არ აქვს უფლება, დაუშვას ისეთი დახმარების გაცემა, რომელიც კომისიამ გამოაცხადა შიდა ბაზართან შეუსაბამოდ. თუმცა საბჭოს აქვს ჩარევის უფლება კომისიის მიერ დახმარების ბაზართან შესაბამისობის საკითხთან დაკავშირებული საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. (თუმცა საბჭოს უფლება აქვს, ჩაერიოს მანამ, სანამ კომისია მიიღებს გადაწყვეტილებას დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის საკითხთან დაკავშირებით.²⁷¹

ბ) ნოტიფიცირების გარეშე გაცემული დახმარება (უკანონო სახელმწიფო დახმარება)

კომისია ასევე აღჭურვილია უფლებამოსილებებით, აკონტროლოს ისეთი დახმარება, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ აკმაყოფილებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის კრიტერიუმებს, არ იყო ნოტიფიცირებული კომისიაში²⁷², ან იყო გაცემული მანამ, სანამ კომისია მიიღებდა გადაწყვეტილებას ამ დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის თაობაზე (*უკანონო დახმარება*).²⁷³ თუ დახმარება იყო გაცემული მისთვის დადგენილი ფარგლების გადაჭარბებით, (*არამიზნობრივად გამოყენებული დახმარება*), ის მაინც გაივლის ნოტიფიცირების გარეშე გაცემული დახმარებისთვის გათვალისწინებულ პროცედურებს.²⁷⁴

ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, მიაწოდოს კომისიას ინფორმაცია უკანონო ან არამიზნობრივი დახმარების არსებობის თაობაზე. კომისია გადაამოწმებს ამ ინფორმაციას და, საჭიროების შემთხვევაში, დაინტერესებული წევრი სახელმწიფოებიდან მოიძიებს დამატებით ინფორმაციას.²⁷⁵

წინასწარი გამოძიების წარმართვის პერიოდში (შესაბამისი წევრი სახელმწიფოსთვის ასეთ დახმარებასთან დაკავშირებით მოსაზრების

²⁶⁹ Case C-313/9, *CIRFS v. Commission*, ECR [1993] I-1125, at paras 32 -44.

²⁷⁰ Regulation No659/1999 დეტალურად განსაზღვრავს სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურულ საკითხებთან დაკავშირებულ ვადებს.

²⁷¹ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის მე-2 პუნქტი: იხ.: Case C-110/02, *Commission v. Council* [2004 ECR] I-6333 at para. 47.

²⁷² Conor Quigley and and Anthony Collins, *EC State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2003), 261.

²⁷³ 1-ლი მუხლი, (f) of Regulation 659/1999; Case C-120/73 *Lorenz v. Germany*, ECR [1973] 1471.

²⁷⁴ მე-16 მუხლი, of the Regulation No. 659.1999.

²⁷⁵ მე-10 მუხლი, იქვე.

გამოთქმის შესაძლებლობის მიცემის შემდეგ) კომისიას უფლება აქვს, მოითხოვოს დახმარების შეწყვეტა). გარდა ამისა, კომისიას ასევე უფლება აქვს, მოსთხოვოს წევრ სახელმწიფოს, დროებით დააბრუნოს გაცემული სახელმწიფო დახმარება, სანამ კომისია არ მიიღებს გადაწყვეტილებას დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობაში ყოფნის თაობაზე.²⁷⁶ თუ წევრი სახელმწიფო არ დაემორჩილება კომისიის გადაწყვეტილებას დახმარების დაბრუნების ან შეწყვეტის თაობაზე, კომისიას უფლება აქვს, სარჩელი შეიტანოს მართლმსაჯულების სასამართლოში წევრი სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულების დარღვევის თაობაზე.

წინასწარი გამოძიების შედეგად კომისიამ შესაძლებელია, მიიღოს შემდეგი გადაწყვეტილება: 1) სახელმწიფო ქმედება არ არის სახელმწიფო დახმარება; 2) დახმარება შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან; 3) შესაძლებელია, დახმარება არ იყოს შიდა ბაზართან შესაბამისობაში, ამდენად, აუცილებელია ოფიციალური გამოძიების დაწყება. გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ გამოიყენება იგივე პროცედურები, რომლებიც გათვალისწინებულია ახალი სახელმწიფო დახმარების შეფასების დროს.²⁷⁷

თუ ოფიციალური გამოძიების პროცედურის დასრულების შემდეგ კომისია მიიღებს გადაწყვეტილებას, რომ სახელმწიფო დახმარება არ შეესაბამება შიდა ბაზარს, იგი მოითხოვს, წევრმა სახელმწიფომ დახმარების დაბრუნების მიზნით მიიღოს ყველა შესაბამისი ზომა, თუ დახმარების დაბრუნება (ანაზღაურება) არ ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის საყოველთაო პრინციპებს. დაბრუნებული დახმარების თანხა ასევე უნდა შეიცავდეს დარიცხულ პროცენტს, დახმარების მიღების დღიდან).²⁷⁸ თუ კომისია მიიჩნევს, რომ დახმარება შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან, მას არ აქვს უფლება, მოითხოვოს მისი დაბრუნება.²⁷⁹

6.2.2. აპელირების შესაძლებლობა სასამართლოში

როგორც უკვე აღინიშნა, ზოგადი და მართლმსაჯულების სასამართლოები განიხილავენ სარჩელებს კომისიის მიერ სახელმწიფო დახმარების გაცემულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, მომდევნო სექცია ეთმობა შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვას: 1) რა ტიპის გადაწყვეტილებების აპელირებაა შესაძლებელი სასამართლოში; 2) რომელი ტიპის სარჩელების შეტანა არის შესაძლებელი; 3) ვის აქვს უფლება, შეიტანოს სარჩელი; 4) რა საკითხთან დაკავშირებით არის შესაძლებელი სარჩელის შეტანა და 5) რა შედეგი შესაძლოა მოჰყვეს სასამართლოს მიერ კომისიის გადაწყვეტილების გაუქმებას.

²⁷⁶ §§1 და 2, მე-11 მუხლი, იქვე.

²⁷⁷ მე-13 მუხლი, იქვე.

²⁷⁸ მე-14 მუხლი, იქვე.

²⁷⁹ იქვე.

ა) კომისიის გადაწყვეტილებების აპელირება

სახელმწიფო დახმარების სფეროში მხოლოდ ისეთი ქმედებების აპელირება არის შესაძლებელი სასამართლოში, რომლებსაც აქვთ სამართლებრივი შედეგი.²⁸⁰ როგორც წესი, ასეთი შედეგი აქვს კომისიის მიერ სახელმწიფო დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის ანალიზის შედეგად მიღებულ მის გადაწყვეტილებებს. სხვა ტიპის ღოკუმენტების, როგორიც არის, მაგალითად, კომისიის მიერ გამოცემული კომუნიკაციები და ინსტრუქციები, მათი არასავალდებულო ბუნების გამო, აპელირება არ შეიძლება.

ძირითადად, სასამართლო განიხილავს კომისიის ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც კომისიის მიერ არის მიღებული წინასწარი ან ოფიციალური გამოძიების საფუძველზე. ასეთ გადაწყვეტილებებს მიეკუთვნება დახმარების შეწყვეტისა და დაბრუნების შესახებ გადაწყვეტილებები. მართლმსაჯულების სასამართლოს შესაბამისად, კომისიის გადაწყვეტილებები, რომელთა მიხედვით, სახელმწიფო ქმედება არ არის სახელმწიფო დახმარება, ან შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან, საბოლოოა და, შესაბამისად, მათი აპელირება სასამართლოში დაშვებულია.²⁸¹ ოფიციალური გამოძიების დაწყების შესახებ კომისიის გადაწყვეტილებაც კი, შესაძლოა, აპელირებულ იქნეს სასამართლოში, როგორც საბოლოო გადაწყვეტილებისთვის წინა ეტაპი.²⁸²

ბ) სარჩელთა ტიპები და სასამართლოში მათი შეტანის უფლება (*locus standi*)

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 230-ე მუხლი) შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარების სფეროში კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერება შესაძლოა შემოწმდეს სასამართლოს მიერ ოფიციალურ ჟურნალში, გამოცემიდან 2 თვის განმავლობაში (აქტის ბათილობის შესახებ სარჩელი), ასევე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლის (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ყოფილი 232-ე მუხლი) შესაბამისად, კომისიის მიერ გადაწყვეტილების საჭირო ვადებში არმიღების შემთხვევაში, შესაბამის წევრ სახელმწიფოს, ან ფიზიკურ/იურიდიულ პირს უფლება აქვს, სასამართლოში სარჩელი შეიტანოს უმოქმედობის შესახებ.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის შესაბამისად, აქტის შესახებ სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ გადაწყვეტილების ადრესატებს, რომლებიც, როგორც წესი, სახელმწიფო დახმარების გაცემით დაინტერესებული წევრი სახელმწიფოები არიან. განაცხადის შეტანის უფლება აქვთ ასევე

²⁸⁰ Case C-400/99, *Italy v. Commission*, [2001] ECR I-7303, para 49.

²⁸¹ Case C-313/90, *CIRFS v. Commission*, [1993] ECR I-1125, para 26.

²⁸² T- 195/01, *Gibraltar v. Commission*, [2001] ECR II 3915, para 86.

რეგიონების შესაბამის უწყებებს.²⁸³ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს იმ შემთხვევაში აქვთ სარჩელის შეტანის უფლება, როდესაც ისინი გადაწყვეტილების ადრესატები არიან ან ეს გადაწყვეტილება მათ უშუალოდ და ინდივიდუალურად ეხებათ.²⁸⁴ იმისათვის, რომ „უშუალოდ და ინდივიდუალურად“ მოქმედების კრიტერიუმი დაკმაყოფილდეს, აუცილებელია, ფიზიკურმა თუ იურიდიულმა პირებმა შეძლონ იმის დამტკიცება, რომ თავიანთი დაინტერესება სარჩელის შეტანის მიმართ განსხვავდება შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს ინტერესისგან. ეს ინტერესი განისაზღვრება იმით, ახდენს თუ არა კომისიის გადაწყვეტილების ანულირება გავლენას აღნიშნული პირების სამართლებრივ მდგომარეობაზე.²⁸⁵

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლის (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ყოფილი 232-ე მუხლი) შესაბამისად, სარჩელი უმოქმედობის შესახებ შესაძლოა შეტანილ იქნეს წევრი სახელმწიფოების, ევროპული კავშირის ინსტიტუტების მიერ. ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს იმ შემთხვევაში აქვთ ასეთი სარჩელის შეტანის უფლება, როდესაც სადავო გადაწყვეტილება მათზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს.²⁸⁶ იმ შემთხვევაში, თუ კომისია არ მიიღებს გადაწყვეტილებას ნოტიფიცირების გარეშე (უკანონო) გაცემული დახმარების შესახებ, დახმარების მიმღების კონკურენტს უფლება აქვს, სასამართლოში შეიტანოს სარჩელი უმოქმედობის შესახებ, იმ საფუძველით, რომ კომისიის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, უკანასკნელი მოახდენს მასზე პირდაპირ გავლენას.²⁸⁷

გ) სასამართლოს ზედამხედველობა

აქტის ბათილობის შესახებ სარჩელის შემთხვევაში, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის შესაბამისად, ბათილობის საფუძველი შეიძლება იყოს კომპეტენციის არარსებობა, არსებითი ფორმალური დებულებების დარღვევა, ხელშეკრულების ან მის განსახორციელებლად მოქმედი სამართლებრივი ნორმის დარღვევა, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება.

რაც შეეხება სარჩელს უმოქმედობის შესახებ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლის შესაბამისად, მისი საგანია კომისიის მიერ გადაწყვეტილების არმიღება, მაშინ როდესაც მას ევალებოდა მიეღო შესაბამისი გადაწყვეტილება.

თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ კომისიამ გადაწყვეტილების მიღებისას დაუშვა ისეთი შეცდომა, რომელმაც მისი გადაწყვეტილების შედეგზე იქონია გავლენა, სასამართლო ბათილად გამოაცხადებს ამ

²⁸³ T- 288/97, *Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia v. Commission*, [1999] ECR II 1871, para 34.

²⁸⁴ Case C-69/96, *Hamburger Hafen-und Lagerhaus AG v. Commission*, [2001] ECR II-1037. ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა სარჩელებს განიხილავს ზოგადი სასამართლო.

²⁸⁵ T- 9/98, *Mitteldeutsche Erdoel –Raffinerie GmbH v. Commission*, [2001] ECR II -33 67.

²⁸⁶ T -95/96, *Gestevisión Telecinco SA v. Commission*, [1998] ECR II -3407, para 58. ზოგადი სასამართლო განიხილავს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა სარჩელებს.

²⁸⁷ T -95/96, *Gestevisión Telecinco SA v. Commission*, [1998] ECR II -3407, para 61.

გადაწყვეტილებას.²⁸⁸ აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს არ აქვს უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის თაობაზე.²⁸⁹

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 266-ე მუხლის შესაბამისად (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ყოფილი 233-ე მუხლი), ინსტიტუტი, რომლის მიმართაც იქნა მიღებული გამამტყუნებელი სასამართლო გადაწყვეტილება (თუ აქტი ცნეს ბათილად ან კომისიამ არ მიიღო გადაწყვეტილება), ვალდებულია, აღმოფხვრას თავისი ქმედებით გამოწვეული დარღვევა. (მაგალითად, გამოსცეს გადაწყვეტილება).

6.2.3. ეროვნული სასამართლოების როლი სახელმწიფო დახმარების სფეროში

მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნულ სასამართლოებს არ გააჩნიათ იმდენი უფლებამოსილებები ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების დარგში, როგორც ევროკომისიას აქვს, მისი როლი ამ სფეროში საკმაოდ მნიშვნელოვანია.

კერძოდ, ეროვნულ სასამართლოებს წევრი სახელმწიფოების მიერ კონკრეტული დახმარების გაცემის დროს უფლება აქვთ, დაადგინონ, არის თუ არა კონკრეტული ღონისძიება სახელმწიფო დახმარება, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად. თუმცა ეროვნულ სასამართლოებს არ აქვთ უფლება, შეაფასონ კონკრეტული სახელმწიფო დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის საკითხი.²⁹⁰ ეს ევროკომისიის პრეროგატივაა, რადგან ის ერთადერთი ორგანოა, რომელიც პასუხისმგებელია საკონკურენციო პოლიტიკის წარმოებასა და განხორციელებაზე, კავშირის საერთო ინტერესების გათვალისწინებით. ეროვნულ სასამართლოებს ასევე ევალებათ, განახორციელონ დახმარების პროცედურულ საკითხებთან დაკავშირებული ქმედებების შეფასება და კონტროლი წევრ სახელმწიფოში.

თავიანთი ფუნქციების სრულყოფილად შესრულების მიზნით, ეროვნულ სასამართლოს უფლება აქვს, ითანამშრომლოს კომისიასთან და კონსულტაციები გაიაროს მასთან.²⁹¹ კომისიის გადაწყვეტილების კანონიერებასთან დაკავშირებული ეჭვის შემთხვევაში, ეროვნულ სასამართლოს ასევე უფლება აქვს, მიმართოს მართლმსაჯულების სასამართლოს (წინასწარი გადაწყვეტილების პროცესი).²⁹²

ეროვნულ სასამართლოებს უფლება აქვთ, საჭიროების შემთხვევაში წინასწარი გადაწყვეტილების ან კომისიასთან

²⁸⁸ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 264-ე მუხლი (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 231-ე მუხლი).

²⁸⁹ T- 67/94, *Ladbroke Racing v. Commission*, [1998] ECR II-1, para 200.

²⁹⁰ Case C-354/90, *Federation Nationale du Commerce Extérieur Des Produits Alimentaires and Syndicat National des Négociants at Transformateurs de Saumon v. France*, [1991] ECR I-5505, paras 9-14.

²⁹¹ Commission has issued a Notice on Cooperation Between National Courts and the Commission in the State Aid Field (OJ [1995] C-312/8. Or the ECJ Article 234).

²⁹² Case C-295/97, *Rinaldo Piataggio SpA v. International Factors Italia SpA*, [1999] ECR I-3735, para 32.

კონსულტაციის პროცესში მიმართონ *შუალედურ ღონისძიებებს*. ეს ღონისძიებები გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როდესაც არსებობს საშიშროება, რომ სასამართლოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე დახმარება უარყოფითად აისახება დაინტერესებული მხარეების მდგომარეობაზე.²⁹³ მაგალითად, როდესაც სახელმწიფო გასცემს უკანონო სახელმწიფო დახმარებას, და მხარეები მოითხოვენ მის შეწყვეტას (ან დაბრუნებას). ამ შემთხვევაში სასამართლოს უფლება აქვს, მოითხოვოს დახმარების დაბრუნება კომისიის მიერ აღნიშნული დახმარების შიდა ბაზართან შესაბამისობის დადგენამდეც.

და ბოლოს, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის (ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 88-ე მუხლის) დარღვევით სახელმწიფო დახმარების ნოტიფიცირების გარეშე გაცემის შემთხვევაში, პირებს, რომელთაც შეეხო (უარყოფითად იმოქმედა) ეს ღონისძიება, უფლება აქვთ, მოითხოვონ *ზარალის ანაზღაურება*, იმ საფუძველზე, რომ სახელმწიფომ არ შეასრულა თავისი ვალდებულება, მიემართა ეროვნული სასამართლოსთვის.²⁹⁴

6.3. გაცემული სახელმწიფო დახმარების დაბრუნება

როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების კონტროლის სისტემისთვის დამახასიათებელია სახელმწიფო ღონისძიებების წინასწარი კონტროლის წარმოება. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, წვერი სახელმწიფოები აღნიშნული ვალდებულებებისგან თავს იკავებენ და გასცემენ სახელმწიფო დახმარებას კომისიაში ნოტიფიცირების გარეშე. ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფოები გასცემენ სახელმწიფო დახმარებას, რომელიც არ იყო ნოტიფიცირებული და არ შეესაბამება შიდა ბაზარს, ან რომელთან მიმართებითაც კომისიას აქვს გამოტანილი უარყოფითი გადაწყვეტილება, სახელმწიფო დახმარების წესები ითვალისწინებენ წვერი სახელმწიფოს მიერ ამ დახმარების დაბრუნებას.²⁹⁵

დახმარების დაბრუნება მიზნად ისახავს ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების ამოცანების მიღწევას – შიდა ბაზარზე თავისუფალი კონკურენციის ხელის შეწყობას. დახმარების დაბრუნება აღადგენს ჯანსაღი კონკურენციის პირობებს, როგორც დახმარების ბენეფიციარისთვის, ასევე მისი კონკურენტებისთვის.²⁹⁶ No 659/1999

²⁹³ Notice on Cooperation between National Courts and the Commission in the State Aid Field, para 13. (OJ [1995] C-312/8).

²⁹⁴ Case C-142/87, *Belgium V. Commission*, [1990] ECR I-959.

²⁹⁵ ევროკომისია არ მოითხოვს ისეთი დახმარების უკან დაბრუნებას, როდესაც აღნიშნული ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის საყოველთაო პრინციპებს. იხ.: მე-14 მუხლის 1-ლი პიუნქტი, Regulation No.659/1999. დეტალური ინფორმაცია სახელმწიფო დახმარების დაბრუნების გამონაკლისი შემთხვევების თაობაზე იხ.: Conor Quigly, *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed. (Oxford: Hart Publishing, 2009), 416-448; Phedon Nicolaides, Mihalis Kekelekis and Philip Buyskes, *State Aid Policy in the European Community: Guide for Practitioner*, (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2005), 70-73; Gustavo E. Luengo Hernandez, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law* (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007), 404.

²⁹⁶ Case C-348/93, *Commission v. Italy*, [1995] ECR I-673, paras 26 and 27.

რეგულაციის მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, დახმარების დაბრუნება უნდა იყოს განხორციელებული დაუყოვნებლივ და წვერი ქვეყნის ეროვნული სამართლით გათვალისწინებული პროცედურების შესაბამისად. მაშასადამე, წვერი ქვეყნების ვალდებულებაა ყველა იმ საჭირო ღონისძიების განხორციელება, რომელთაც მისი სამართლებრივი სისტემა ითვალისწინებს.

წვერი სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესების დარღვევის შემთხვევაში, კომისიის უფლებები შემოიფარგლება არა მხოლოდ უკანონო ან არამიზნობრივად გამოყენებული დახმარების დაბრუნების მოთხოვნით²⁹⁷ (რომელიც ასევე ითვალისწინებს დახმარებიდან პროცენტს²⁹⁸), არამედ ითვალისწინებს ასევე დახმარების შეწყვეტისა და მოდიფიცირების მოთხოვნის უფლებას.

ღონისძიებების განხორციელება მიზნად ისახავს დახმარების გაცემის შედეგად ხელყოფილი კონკურენციის აღდგენას შიდა ბაზარზე.

7. დასკვნა

ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების კონტროლის სისტემა მიზნად ისახავს, ერთი მხრივ, შიდა ბაზარზე კონკურენციის და, მეორე მხრივ, წვერი სახელმწიფოების სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების დაცვას. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი გამოყოფს ღონისძიებებს, რომლებიც ხელყოფენ თავისუფალ ვაჭრობასა და კონკურენციას ღონისძიებებისგან, რომლებიც მიზნად ისახავენ ბაზრის ჩაყარდნის გამოსწორებას, ან კონკრეტული სოციალური და ეკონომიკური მიზნების მიღწევას, რომელთაც ბაზარი სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევის გარეშე ვერ მიაღწევდა.

სახელმწიფო დახმარების რეგულირების სფეროში კომისიის, ისევე როგორც სასამართლოს როლი განსაკუთრებით აღსანიშნავია. კომისიის ვალდებულებაა, სახელმწიფოების მიერ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე და 109-ე მუხლების შესაბამისად, დახმარების გაცემის კონტროლი. გარდა ამისა, კომისია ერთადერთი ორგანოა, რომელსაც უფლება აქვს, დაადგინოს კონკრეტული დახმარების შესაბამისობა შიდა ბაზართან.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი არეგულირებს სახელმწიფო დახმარების გაცემას 2 ეტაპად:

პირველი, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი განსაზღვრავს იმ კრიტერიუმებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში დახმარება შესაძლოა ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად. შესაბამისად, ის ღონისძიებები, რომლებიც აკმაყოფილებენ ევროპული კავშირის

²⁹⁷ დასაბრუნებელი სახელმწიფო დახმარების გამოთვლის მეთოდი იხ.: Gustavo E. Luengo Hernandez, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law* (Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007), 404-405.

²⁹⁸ იხ.: Commission Communication on the Interest Rates to be Applied When Aid Granted Unlawfully is Being Recovered (OJ [2003] C110/8) და Commission Notice on Current Atate Aid Recovery Interest Rates and Referencel Discount Rate for 25 Meber State Applicable as from June 1 2006 (OJ [2006] C 133/2).

ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის კრიტერიუმებს, მიიჩნევა შიდა ბაზართან შეუსაბამოდ, და, კონტროლის მიზნით, ნოტიფიცირებულნი უნდა იქნენ კომისიაში;

მეორე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში მოცემულია სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისი შემთხვევები, რომელთაც საფუძვლად უდევთ თვით ევროპული კავშირის პრინციპები და მიზნად ისახავენ არა მხოლოდ კონკურენციის წესების დაცვით წევრი ქვეყნების ეკონომიკურ ინტეგრაციას შიდა ბაზარში, არამედ მათ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტეგრაციასაც. შესაბამისად, კონკრეტული ტიპის სახელმწიფო დახმარების გაცემა, რომელიც გამიზნულია ასეთი ამოცანის მისაღწევად, დაშვებულია.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი შეიცავს 2 ტიპის გამონაკლისს: ერთი მხრივ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტში ჩამოთვლილია დახმარების ტიპები, რომლებიც შესაბამისობაშია შიდა ბაზართან; მეორე მხრივ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტში მითითებულია იმ დახმარებებზე, რომლებიც შესაძლოა შეესაბამებოდნენ შიდა ბაზარს. უკანასკნელ შემთხვევაში, კომისია ვალდებულია, დაადგინოს, ახდენს თუ არა დახმარების გაცემით მიღებული სარგებელი (დადებითი შედეგი) დახმარების გაცემის შედეგად გამოწვეული კონკურენციის ხელყოფის კომპენსირებას. კომისიის მიერ აღნიშნული ანალიზის წარმოებისას ძირითადი სირთულეა იმის დადგენა, თუ რა დონეზეა მისაღები კონკურენციის ხელყოფა ევროპული კავშირის მიზნების მისაღწევად.

ანალიზთან მიმართებით გაურკვევლობების თავიდან ასაცილებლად ევროკომისიამ ჩამოაყალიბა რიგი კომუნიკაციებისა და ინსტრუქციებისა, რომლებიც შეიცავენ აღნიშნული ანალიზის წარმოების პირობებსა და მითითებებს. მოცემული „რბილი (არასავალდებულო) სამართლის“ ერთობლიობა კონკრეტული სექტორებისა და ჰორიზონტალური ტიპის ღონისძიებებისთვის განკუთვნილი გამონაკლისების შემცველ რეგულაციებთან ერთად მიზნად ისახავენ სახელმწიფო დახმარების რეგულირების პროცესის **გამჭვირვალობასა და უსაფრთხოებას**, (რაც ევროპული კავშირის უმთავრესი პრინციპებია).

სახელმწიფო დახმარების კონტროლს, შესაბამისი პროცედურული წესების დაცვით, აწარმოებს ევროკომისია. ევროკომისიის გადაწყვეტილებების აპელირება შეიძლება ზოგადი და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოებში. გარდა ამისა, ეროვნული სასამართლოებიც სახელმწიფო დახმარების კონტროლირებადი სისტემის შემადგენელი ნაწილია. ისინი თვალყურს ადევნებენ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფოების მიერ სახელმწიფო დახმარების ნოტიფიცირების ვალდებულების შესრულებას. ასევე, კონტროლის პროცესში აქტიურად არიან ჩართულები ფიზიკური და იურიდიული პირებიც. მათ უფლება აქვთ, ერთი მხრივ, აცნობონ კომისიას უკანონო ან არამიზნობრივად გაცემული დახმარების შესახებ, ან მიაწოდონ მათთვის ცნობილი ნებისმიერი სხვა ინფორმაცია დახმარების შიდა ბაზართან შეუსაბამობის

შესახებ, და, მეორე მხრივ, სარჩელი შეიტანონ სასამართლოში (ზოგად სასამართლოში), ან ეროვნულ სასამართლოში (სახელმწიფო დახმარების არსებობის დადგენის მოთხოვნით).

სახელმწიფო დახმარების სფეროში უფლებამოსილების განხორციელებისას კომისიას უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილება უკანონო სახელმწიფო დახმარების შეწყვეტის, მოდიფიცირების ან დაბრუნების თაობაზე. უკანასკნელის შემთხვევაში, ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების პოლიტიკა **მიზნად ისახავს შიდა ბაზარზე კონკურენციის აღდგენას**, რომელიც ხელყოფილი იყო სახელმწიფოს მიერ უკანონო ან არამიზნობრივი სახელმწიფო დახმარების გაცემის გზით.

ყველა აღნიშნული ღონისძიება მიზნად ისახავს სახელმწიფო დახმარების კონტროლის ეფექტურობას ევროპულ კავშირში.

IV. საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში და მისი შესაბამისობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან

როგორც უკვე განხილული იყო II თავში, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულების მიხედვით, საქართველომ აიღო ვალდებულება, მოახდინოს თავისი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და ასეთი სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ერთ-ერთი სფეროა საკონკურენციო სამართალი, რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს სახელმწიფო დახმარების სფეროს.

მოცემული თავი, უპირველეს ყოვლისა, განიხილავს საქართველოს კანონმდებლობას სახელმწიფო დახმარების დარგში (2012 წლის ცვლილებების გათვალისწინებით), და შემდგომ მსჯელობს იმაზე თუ რამდენად არის აღნიშნული კანონმდებლობა შესაბამისობაში ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან.

1. საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში

1.1. შესავალი

საქართველოში ტერმინი „სახელმწიფო დახმარება“ პირველად იქნა გამოყენებული 2005 წლის 3 ივნისს მიღებულ კანონში „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“. ამ კანონის მიღებით რადიკალურად შეიცვალა კონკურენციის სფეროში არსებული წინა კანონმდებლობა.²⁹⁹ 1996 წლის 17 ოქტომბრიდან 2005 წლის 31 აგვისტომდე საქართველოში არსებობდა ანტიმონოპოლიური სამსახური „ანტიმონოპოლიური ღონისძიებებისა და კონკურენციის შესახებ“ კანონის შესაბამისად. ახალ კანონმდებლობაზე დაყრდნობით, ანტიმონოპოლიური სამსახური გაუქმდა და 2005 წლიდან 2012 წლამდე კონკურენციას საქართველოს „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ კანონის საფუძველზე შექმნილი სააგენტო განაგებდა. სააგენტომ მუშაობა დაიწყო 2005 წლის 1 სექტემბერს, როგორც ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს დეპარტამენტმა,

²⁹⁹ საქართველოს კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ (2012 წ. 8 მაისი, N6148-IX) მიღებულ იქნა კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმის ფარგლებში. იხ.: 2010 წელს მიღებული *საქართველოს კონკურენციის პოლიტიკის საყოველთაო სტრატეგია*. ძალადაკარგულად ჩაითვა, ან ცვლილებები იქნა შეტანილი შემდეგ კანონებში: ა) “მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ” საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი, 122-23, 17 ოქტომბერი, 1996, გვ.19); ბ) “ფასებისა და ფასწარმოქმნის საფუძვლების შესახებ” საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი 19, 1993წ., მუხ. 189); გ) საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 13 სექტემბრის 596 ბრძანებულება “მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის ამოქმედებისათვის აუცილებელი ნორმატიული აქტების თაობაზე; დ) საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 22 თებერვლის 195 ბრძანებულება “ბუნებრივ მონოპოლიათა სახელმწიფოებრივი რეგულირების მექანიზმების შესახებ”; ე) საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 23 1262 ბრძანებულება “საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიურ სამსახურთან არსებული ანტიმონოპოლიური საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ”; ვ) საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 11 მაისის 1314 ბრძანებულება “ საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიურ სამსახურთან მომხმარებელთა უფლებების დაცვის საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ”; ზ) საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 30 სექტემბრის 1426 ბრძანებულება “საქართველოს სასაქონლო ბაზარზე მონოპოლიური მდგომარეობის მქონე ეკონომიკური აგენტების სახელმწიფო რეესტრის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”; თ) საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 10 იანვრის 18 ბრძანებულება “საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის მიერ შემოწმების მოწყობის შესახებ” ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე; ი) საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 31 145 ბრძანებულება “საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიურ სამსახურთან მომხმარებელთა უფლებების დაცვის საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 11 მაისის 1314 ბრძანებულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე; კ) საქართველოს ეკონომიკის მრეწველობისა და ვაჭროვის სამინისტროსთან არსებული საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის უფროსის 2000 წლის 12 დეკემბრის 18/42 ბრძანება “შესაბამის (კონკრეტულ) სასაქონლო ბაზარზე ეკონომიკური აგენტის (მეწარმე სუბიექტის) მონოპოლიური მდგომარეობის განსაზღვრის შესახებ.”

თუმცა მოგვიანებით იგი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაიქმნა.

2010 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგია, რომელიც ითვალისწინებდა ამ სფეროში ცვლილებებს. მოცემული სტრატეგიით დასახული ამოცანების შესრულების მიზნით 2012 წელს მიღებულ იქნა ახალი კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“. ამ მხრივ ისიც აღსანიშნავია, რომ ამ კანონის მიღებამდე, კერძოდ, 2012 წლის იანვრიდან, კონკურენციისა და თავისუფალი ვაჭრობის სააგენტო გაერთიანდა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან და შეიქმა ახალი კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. აღნიშნულის სამართლებრივი საფუძველი გახდა პრეზიდენტის 2011 წლის 19 დეკემბრის №829 ბრძანებულება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შექმნის შესახებ“.

იმის გათვალისწინებით, რომ „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ქართველი კონკურენციის სამართლის ექსპერტების მიერ ხშირად ხასიათდებოდა როგორც სუსტი და უმოქმედო³⁰⁰, და სტრატეგია ასევე ითვალისწინებდა დარგის მნიშვნელოვან რეფორმას, მოცემული ნაშრომისთავის საინტერესოა არა მხოლოდ ის საკითხი, თუ როგორ არეგულირებს ახალი კანონი სახელმწიფო დახმარების სფეროს, და რამდენად შეესაბამება ის ევროპულ კანონმდებლობას, არამედ ისიც, რამდენად წარმოადგენს ახალი კანონი წინ გადადგმულ ნაბიჯს მის წინამორბედ კანონთან მიმართებით ევროპულ კანონმდებლობასთან დაახლოების თვალსაზრისით.

ამ მიზნით, დისერტაციის ამ ნაწილში, უპირველეს ყოვლისა, განხილულია საქართველოს წესები სახელმწიფო დახმარების დარგში, რომელიც 2005 წლის კანონით იყო გათვალისწინებული, ხოლო შემდგომ განხილულია სახელმწიფო დახმარების მოქმედი კანონმდებლობა, კერძოდ, 2012 წლის ახალი კანონი თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ. მოცემული ნაშრომი გვთავაზობს ამ ორი კანონის ფარგლებში სახელმწიფო დახმარების როგორც შინაარსობრივი, ასევე პროცედურული საკითხების ანალიზს. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო დახმარების წესები საქართველოში ნაკლებად არის განვითარებული, მოიპოვება მწირი ლიტერატურა და განმარტებითი ინფორმაციის შემცველი სხვა დოკუმენტები, ეს ანალიზი ეყრდნობა, ძირითადად, ამ სფეროში მოქმედი კანონის დებულებათა შეფასებასა და განხილვას.

³⁰⁰ ს. ფეტელავა, კონკურენციის თეორიის ევოლუცია და ანტიმონოპოლიური რეგულირება საქართველოში, დისერტაცია ეკონომიკის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტი, თბ., 2008; ვ. პაპავა, ლიბერალიზმის ქართული გაგება (და „უკან“ ევროპისკენ კოლუმბისეული გზით), *გაზეთი „24 საათი“* №263(1415), თბ., 2006, 27 ნოემბერი; ვ. პაპავა, ეკონომიკური პოლიტიკის გარე ფასადები და ხელიდან გაშვებული შანსები, *ჟურნალი „სიტყვა“*, №1, თბ., 2008; პ. ლეიაშვილი, ანტიმონოპოლიური კანონშემოქმედების ქართული ვერსია, *გაზეთი „რეზონანსი“*, თბ., 2005, 7 აპრილი; შ. გოგიაშვილი, ბიზნესი და ბუნებრივი მონოპოლიები, *ჟურნალი „ბიზნესი და კანონმდებლობა“* №6, თბ., 2007, მარტი; ქ. ლაფაჩი, „დებატები ანტიმონოპოლიური ორგანოს დამოუკიდებლობის შესახებ, *გაზეთი „24 საათი“*, №10(359), თბ., 2003, 31 მაისი.

ორივე კანონის განხილვისას ჯერ მოცემულია სახელმწიფო დახმარებების აკრძალვის მექანიზმები და განსაზღვრულია ის გამონაკლისები, თუ რომელ შემთხვევებში შეიძლება ნება დაერთოს მათ გამოყენებას, ხოლო მეორე ნაწილში განხილულია კანონში ჩამოყალიბებული სახელმწიფო დახმარებების გაცემის კონტროლის მექანიზმები. თუმცა ისიც ფაქტია, რომ ეს წესები ბოლომდე არაა დახვეწილი, რაც კანონის აღსრულების პროცესში გარკვეულ პრობლემებს ქმნის.

სანამ უშუალოდ საქართველოში სახელმწიფო დახმარების პროცედურების განხილვაზე გადავიდოდეთ, მიზანშეწონილია, თვალი შევავლოთ საქართველოს მიერ ამ სფეროში არსებულ ღონისძიებებსა და ინიციატივებს. ამ მიზნით მომდევნო სექციის პირველი ნაწილი განიხილავს საქართველოს მიერ გადადგმულ ნაბიჯებს, ზოგადად, ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით, ხოლო მეორე ნაწილი ეთმობა კონკრეტულად სახელმწიფო დახმარების სფეროში გადადგმულ ნაბიჯებს.

12. საქართველოში ჰარმონიზაციის მიზნით გადადგმული ნაბიჯები

საქართველოში ბოლო 10 წლის განმავლობაში, ევროინტეგრაციის პროცესის ინტენსიფიკაციას მძლავრი იმპულსი მიეცა და, შესაბამისად, დაიწყო ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის კუთხით. ამ მიმართულებით პირველი დოკუმენტი შემუშავდა 2000 წელს, როცა ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპულმა საკონსულტაციო ცენტრმა, სამთავრობო უწყებებთან მჭიდრო თანამშრომლობით, მოამზადა „რეკომენდაციები. საქართველოს კანონმდებლობის ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სტრატეგია“, ხოლო შემდგომ, ამ სტრატეგიის საფუძველზე, საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა.

2004 წელს საქართველოს ევროპული კავშირის სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვამ განაპირობა კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მიმართულებით დამატებითი ღონისძიებების გატარების აუცილებლობა. კერძოდ, 2004 წელს მოწონებულ იქნა *საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა* და მთავრობის წევრებს დაევადათ, ეროვნული პროგრამის განხორციელების ინდივიდუალური (სექტორული) *სამოქმედო გეგმების* შემუშავება.

ამ კუთხით პირველი ნაბიჯი იყო ცალკეული სამინისტროების (დეპარტამენტების) მიერ წარმოდგენილი, ინდივიდუალურ (სექტორულ) სამოქმედო გეგმებზე დაყრდნობით, საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების 2004-2006 წლების ერთიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომელიც საქართველოს ევროპული კავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის პირველ სხდომაზე დამტკიცდა.

სამოქმედო გეგმაში ევროპული კავშირის ღირეკტივებისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე განისაზღვრა საქართველოს

კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებები, შესრულებაზე პასუხისმგებელი უწყებები და ვადები.

ერთიანი სამოქმედო გეგმის ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, საქართველოს ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის კომისიის ფარგლებში ჩამოყალიბდა უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები, რომელთაც ევროინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი ხელმძღვანელობს და რომელშიც ყველა დაინტერესებული უწყებიდან ევროინტეგრაციისა და კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის საკითხებზე პასუხისმგებელი პირები არიან გაერთიანებული.

საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების სამოქმედო გეგმის უმთავრეს პრიორიტეტულ მიმართულებად დაისახა ეკონომიკური კანონმდებლობის დაახლოება, რაც მიზნულ იქნა მყარი სამართლებრივი საფუძვლების ჩამოყალიბების საწყის ეტაპად, რომელიც ხელს შეუწყობდა საქართველოში უცხოური (განსაკუთრებით ევროპული კავშირის ქვეყნების) ინვესტიციების მოზიდვას, საქართველოს ევროპულ კავშირთან სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობების ინტენსიფიკაციას და, შესაბამისად, ეკონომიკური ზრდის სწრაფი ტემპების მიღწევას.

აქედან გამომდინარე, 2004-2006 წლების სამოქმედო გეგმის ძირითადი მიმართულებები იყო: კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია საგადასახადო, საბაჟო, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის, სტანდარტიზაციისა და ეკონომიკური კანონმდებლობის განვითარებისათვის მნიშვნელოვან სხვა სფეროებში, საკონკურენციო კანონმდებლობის ჩათვლით.

აღსანიშნავია, რომ ამ ეტაპზე საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან დაახლოების მხრივ შესრულებულია მნიშვნელოვანი სამუშაოები სხვადასხვა სფეროში. მომდევნო სექცია ეთმობა სახელმწიფო დახმარების სფეროში გადადგმული ნაბიჯების დახასიათებას. განხილვა იმისი, თუ რამდენად წარმატებულად შეძლო საქართველომ ჰარმონიზაციის ვალდებულების შესრულება აღნიშნულ დარგში, მოცემულია ამ თავის მესამე ნაწილში.

სახელმწიფო დახმარების დარგის ჰარმონიზაციის მიზნით გადადგმული ნაბიჯები

როგორც უკვე აღინიშნა, ტერმინი „სახელმწიფო დახმარება“ პირველად იქნა გამოყენებული საქართველოს კანონმდებლობაში 2005 წლის 3 ივნისის კანონში „საქართველოს კანონი თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“, რომელიც მიღებულ იქნა კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმის ფარგლებში (მომზადდა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიერ). ამ კანონის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი იყო კორუფციის საფრთხის შემცირება „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის აღსრულების პროცესში და, შედეგად, ბაზრის მონაწილეთათვის თანაბარი პირობების შექმნა“.

აღსანიშნავია, რომ „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, ძირითადად, ორიენტირებული იყო სახელმწიფო დახმარებაზე, თუმცა, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო დახმარება და მისი გაცემის პროცედურები არ იყო სათანადოდ

განმარტებული. უფრო მეტიც, 2005 წლის 12 ივლისიდან (კანონის ძალაში შესვლიდან) ვერ მოხერხდა სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურის ზოგადი წესის შესახებ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღება, რაც, როგორც ს. ფეტელავა მიუთითებს, დაინტერესებული სამინისტროებიდან თანხმობის არმიღების გამო ხდებოდა.³⁰¹

იმის გათვალისწინებით, რომ კანონი კონკურენციის შესახებ შეიცავდა ნაკლოვანებებს, რომლებიც, რა თქმა უნდა, არა მხოლოდ სახელმწიფო დახმარების სფეროს უკავშირდებოდა, საქართველოს მთავრობამ 2010 წელს შეიმუშავა კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგია. სტრატეგიის ძირითადი მიზანი კონკურენციის ხელშეწყობა, მაქსიმალურად გამჭვირვალე და სამართლიანი კონკურენტული პირობების შექმნით საქონლისა და მომსახურების წარმოებისა და მიმოქცევის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა გახლდათ. სახელმწიფო დახმარების სფეროში ეს სტრატეგია მიზნად ისახავდა საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებული რეფორმის შედეგად მოქმედი კანონის ნაკლოვანებების აღმოფხვრას.

2012 წელს, აღნიშნულ სტრატეგიაზე დაყრდნობითა და გათვალისწინებით, პარლამენტმა მიიღო ახალი „საქართველოს კანონი თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“. კანონი ძალაში 2012 წლის 24 ივლისს შევიდა და ამჟამად ის სახელმწიფო დახმარების წესების განმსაზღვრელი ძირითადი სამართლებრივი ჩარჩოა.

13. სახელმწიფო დახმარების წესების სამართლებრივი ჩარჩო 2005 წლის კანონის მიხედვით

2005 წლის კანონის პირველი მუხლის შესაბამისად, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა შედგებოდა “საქართველოს კონსტიტუციის, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონების, ამ კანონისა და სხვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისაგან.”

თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, კანონის ძირითადი მიზანი იყო ისეთი კონკურენციის სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც „საქართველოში თავისუფალ ვაჭრობასა და კონკურენციისათვის ბარიერების მოხსნას“ უზრუნველყოფდა. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო დახმარების წესები სწორედ ამ სისტემის ნაწილი გახლდათ.

წესები სახელმწიფო დახმარების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობაში თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ 2005 წლის კანონის მესამე თავში, კერძოდ, მე-8-მე-10 მუხლებში იყო მოთავსებული, ხოლო სახელმწიფო დახმარების განმარტება ამავე კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტში გვხვდებოდა.

³⁰¹ ს. ფეტელავა, კონკურენციის თეორიის ევოლუცია და ანტიმონოპოლიური რეგულირება საქართველოში, დისერტაცია ეკონომიკური დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტი, თბ., 2008, 156.

სახელმწიფო დახმარების ძირითადი წესები მოცემული იყო კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტში, რომელიც ექვსი ნაწილისაგან შედგებოდა. ამ მუხლის პირველ ნაწილში მოცემული იყო სახელმწიფო დახმარების აკრძალვა, მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის (ა) და (ბ) ქვეპუნქტები კი ამ აკრძალვის გამონაკლის შემთხვევებს შეიცავდა.

სახელმწიფო დახმარების პროცედურული ასპექტები რეგულირდებოდა აღნიშნული კანონის მე-6, მე-8, მე-10 მუხლებით.

13.1. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტისა და მე-8 მუხლის მოქმედების ჩარჩო

სახელმწიფო დახმარების განმარტება მოცემული იყო 2005 წლის თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტში.

სახელმწიფო დახმარების აკრძალვა გვხვდებოდა კანონის მე-8 მუხლის 1-ლ პუნქტში, რომლის მიხედვითაც აკრძალული იყო „სახელმწიფო დახმარება ნებისმიერი ფორმით, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას“. ეს აკრძალვა, ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში სახელმწიფო დახმარების ფორმულირების მსგავსად, არც აბსოლუტური იყო და არც უპირობო. შესაბამისად, იმისათვის, რომ სახელმწიფოს ქმედებას მიეღო კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტით განსაზღვრული სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაცია, აუცილებელი იყო ამ პუნქტის ყველა პირობის შესრულება.

გარდა ამისა, კანონის მე-8 მუხლის გამოყენებისას გასათვალისწინებელი იყო ამ კანონშივე მოცემული რამდენიმე გამონაკლისი. კერძოდ, სახელმწიფო დახმარება აკრძალული იყო, გარდა კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის (ა) და (ბ) ქვეპუნქტებში მოცემული გამონაკლისი შემთხვევებისა, რომლებსაც ნაშრომი მოგვიანებით განიხილავს.

13.1.1. სახელმწიფო დახმარების არსი

კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო დახმარება შემდეგნაირად განისაზღვრებოდა: „სახელმწიფო დახმარება არის სახელმწიფოს მხრიდან ერთჯერადი სახით, გარკვეული ვადითა და ნებისმიერი ფორმით გაწეული დახმარება, კერძოდ: გადასახადებისაგან განთავისუფლება ან მათი გადავადება, ვალების ჩამოწერა, რესტრუქტურისაცია, სესხების გაცემა ხელსაყრელი პირობებით, სესხის შეღავათიანი გარანტიები, უძრავი ქონების შეძენა განსაკუთრებული პირობებით, პრეფერენციული პირობები სახელმწიფო შესყიდვების დროს და მოგების მიღების გარანტია და სხვა ექსკლუზიური უფლებების მინიჭება, რომლებიც ზღუდავენ კონკურენციას ან ქმნიან მისი შეზღუდვის საშიშროებას, ანიჭებენ რა უპირატესობას გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტებს ან გარკვეული საქონლის წარმოებას“.

სახელმწიფო დახმარების განმარტებიდან აშკარად ჩანს, რომ სახელმწიფო დახმარების არსი 2005 წლის კანონში საკმაოდ ფართოა და არ შემოიფარგლებოდა კაპიტალის უბრალო კონტრიბუციით.

კანონის თანახმად, სახელმწიფო დახმარება შესაძლებელი იყო გაწეულ ყოფილიყო „ნებისმიერ ფორმით“ და რამდენიმე ასეთი ფორმა პირდაპირ იყო მოცემული სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში. კერძოდ : გადასახადებისაგან განთავისუფლება ან მათი გადავადება, ვალების ჩამოწერა, რესტრუქტურიზაცია, სესხების გაცემა ხელსაყრელი პირობებით, სესხის შეღავათიანი გარანტიები, უძრავი ქონების შეძენა განსაკუთრებული პირობებით, პრეფერენციული პირობები სახელმწიფო შესყიდვების დროს და მოგების მიღების გარანტია. ეს განმარტება იძლევა შემდეგი დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას: კანონში არ არსებობს სახელმწიფო დახმარების *ამოწურავი* განსაზღვრება.

გარდა ჩამოთვლილი სახელმწიფო დახმარების სხვადასხვა ფორმისა, მოცემული პუნქტი შეიცავდა რამდენიმე პირობას, რომელთა დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში სახელმწიფოს ქმედება არ ჩაითვლებოდა სახელმწიფო დახმარებად. ეს პირობებია: 1. ექსკლუზიური უფლებების მინიჭება, 2. დახმარება სახელმწიფოს მხრიდან, 3. დახმარება, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეზღუდვის საშიშროებას, 6. უპირატესობის მინიჭება, 4. აღნიშნული უპირატესობის მინიჭება გარკვეული ეკონომიკური აგენტებისათვის ან გარკვეული საქონლის წარმოებისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში მოცემული იყო ფრაზა „სახელმწიფოს მხრიდან ერთჯერადი სახით, გარკვეული ვადით ... გაწეული დახმარება“, „ერთჯერადი დახმარება“ და „გარკვეული ვადით გაწეული დახმარება“ არ წარმოადგენდა „პირობებს“ პირდაპირი გაგებით. ავტორის აზრით, ამ ფრაზის სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში ჩართვის საბოლოო მიზანი არ იყო ნათელი, და, უფრო მეტიც, ბევრი დაბნეულობისა და უზუსტობის გამოძიწვევი გახლდათ.

მაგალითად, საინტერესო და, ამავედროულად, გაურკვეველი იყო, თუ რას გულისხმობდა კანონმდებელი, როდესაც მიუთითებდა სახელმწიფო დახმარების ერთჯერად სახეზე. იგულისხმებოდა თუ არა, ისეთი შემთხვევა, როდესაც ორჯერადი ან მრავალჯერადი ერთი ტიპის დახმარება, მუხლის სხვა პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, მიიღებდა რამდენიმე ერთჯერად კვალიფიკაციას? რამდენად იყო შესაძლებელი საუბარი ერთ გრძელვადიან სახელმწიფო დახმარებაზე. პრობლემატური იყო ასევე **მუდმივი ან პერმანენტული დახმარებასთან დაკავშირებული საკითხები** . კანონი არ განმარტავდა იმას, თუ რას იგულისხმებოდა „ერთჯერად დახმარებად“ საქართველოს კანონმდებლობაში. ზემოაღნიშნულის (მუდმივისა და პერმანენტულის) მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს გადასახადების შემცირება, როდესაც სახელმწიფო უმცირებს რომელიმე ეკონომიკურ აგენტს გადასახადს უვადოდ.

კანონში არც „გარკვეული ვადის“ განმარტება იყო მოცემული და არც აღნიშნული ტერმინის სახელმწიფო დახმარების განსაზღვრებაში ყოფნის აუცილებლობა ყოფილა დასაბუთებული.

ამასთან ერთად, კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო დახმარებად ასევე მიიჩნეოდა „სხვა ექსკლუზიური

„უფლებების მინიჭება...“. ამ მუხლის ფორმულირებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია დასკვნის გაკეთება იმაზე რომ, კანონში ფრაზა „ექსკლუზიური უფლებები“ გამოყენებული იყო თვით სახელმწიფო დახმარების ქმედების აღსაწერად, მუხლის კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში. მაშასადამე, იქიდან გამომდინარე, რომ კანონში არ იყო მოცემული ექსკლუზიური უფლებების განმარტება, მუხლის ფორმულირება მიგვანიშნებდა იმაზე რომ სახელმწიფო დახმარების პირობები შესაძლოა ყოფილიყო აგრეთვე „ექსკლუზიური უფლებების“ პირობები. კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტში მოცემული განმარტების ეს ნაწილი შემდგომ განვითარებას საჭიროებდა.

1.3.1.1.1 სახელმწიფო დახმარების ცნების პირობები (საქართველოს 2005 წლის კანონის მე-2 მუხლის (დ) პუნქტის პირობები)

დოგორც აღინიშნა, იმისათვის, რომ ქმედება მიჩნეულ იყო სახელმწიფო დახმარებად, მას უნდა დაეკმაყოფილებინა კანონში მოცემული პირობები. ქვემოთ მოცემული და განხილულია თითოეული პირობა.

ა) სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიება

პირველი კრიტერიუმი, რომელიც უნდა ყოფილ იყო დაკმაყოფილებული, რათა ქმედება ჩათვლილ იყო სახელმწიფო დახმარებად, იყო ის, რომ *დახმარება უნდა ყოფილიყო გაცემული სახელმწიფოს მიერ*. თვით კანონი არ განსაზღვრავდა, თუ რამდენად ფართო შეიძლებოდა ყოფილიყო სახელმწიფოს ცნება სახელმწიფო დახმარების გაწევის შემთხვევაში. კანონი არც დახმარების წყაროზე მიუთითებდა, თუმცა კანონის მეოთხე მუხლში მითითებული იყო, რომ **აღნიშნული კანონი** ვრცელდებოდა “სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების იმ ქმედებებსა ან/და გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც ამა თუ იმ ფორმით გავლენას ახდენენ (ან შეუძლიათ მოახდინონ) კონკურენტულ გარემოსა და თავისუფალ ვაჭრობაზე”.

ამ განმარტებაში, სავარაუდოდ, ნაგულისხმევი იყო ნებისმიერი ღონის სახელმწიფო ორგანოები, თუმცა აღსანიშნავია, რომ კითხვას, კონკრეტულად თუ რა იგულისხმება ტერმინ „სახელმწიფოში“, კანონი უპასუხოდ ტოვებდა. აღნიშნული, კანონის მნიშვნელოვანი ნაკლი გახლდათ, რადგან, რაც უფრო ფართოა სახელმწიფოს ცნება, მით მეტი ქმედება იღებს სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაციას.

ბ) ღონისძიება, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეზღუდვის საშიშროებას

მეორე პირობა დაკავშირებული იყო ქმედებებთან, რომლებიც ზღუდავენ კონკურენციას, ან ქმნიან მისი შეზღუდვის საშიშროებას. განმარტებიდან აშკარაა, რომ კონკურენციის შეზღუდვის საშიშროება საკმარისი იყო, ამ პირობის შესრულებისთვის/ დაკმაყოფილებისთვის და,

შესაბამისად, კონკურენციის შეზღუდვის დადასტურება არ წარმოადგენდა აუცილებლობას.

საინტერესოა სახელმწიფო დახმარების განმარტების ამ ნაწილის შერწყმა ამავე კანონის მე-7 მუხლის (დ) პუნქტთან. ამ მუხლის (ა) პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა ორგანოს ეკრძალებოდა, დაეწესებინა ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი საგადასახადო ან სხვა შეღავათები, რომლებიც კონკურენტებთან (პოტენციურ კონკურენტებთან) შედარებით უპირატესობას ანიჭებდა მას და იწვევდა კონკურენციის შეზღუდვას. ავტორის აზრით, ამ მუხლების შერწყმა გარკვეულ როლს ასრულებდა სახელმწიფო დახმარების ცნების შევსებაში (მიუხედავად იმისა, რომ გაურკვეველი იყო ამ კონკრეტული პუნქტის ცალკე არსებობის მიზეზი).

დასკვნა, რომელიც შეიძლება გაკეთდეს ამ მუხლების შერწყმიდან, არის ის, რომ კონკურენციაზე საუბრისას ნაგულისხმევი იყო არა მხოლოდ არსებული კონკურენცია, არამედ პოტენციური კონკურენციაც, რადგან, მე-7 მუხლის მიხედვით, ქმედებას არ უნდა მიენიჭებინა ეკონომიკური აგენტისათვის უპირატესობა პოტენციურ კონკურენტებთან შედარებითაც კი. სამწუხაროდ, კანონი არ განმარტავდა პოტენციური კონკურენტების ცნებას.

გ) ღონისძიება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას

განსაზღვრების მესამე პირობა გულისხმობდა დახმარებით/ქმედებით უპირატესობის მინიჭებას: *მაშასადამე, აუცილებელი იყო გარკვეული სარგებლის არსებობა, თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ კანონი არ განმარტავდა „უპირატესობას“.*

იმისათვის, რომ გაგვერკვია, რაში გამოიხატება უპირატესობა, ჩვენ შეგვეძლო მე-7 მუხლის გამოყენება, რომლის (ა) პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა ორგანოს ეკრძალებოდა დაეწესებინა “ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი საგადასახადო ან სხვა შეღავათები, რომლებიც...”. ამ ფრაზიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნის გაკეთება. რომ საგადასახადო და სხვა ტიპის შეღავათები მიიჩნეოდა უპირატესობად. აღნიშნულს ასევე ადასტურებს იმავე მუხლის შემდეგი ფორმულირება: „შეღავათები... რომლებიც კონკურენტებთან (პოტენციურ კონკურენტებთან) შედარებით უპირატესობას ანიჭებენ მათ და იწვევენ კონკურენციის შეზღუდვას.“

მაშასადამე, უპირატესობად მიიჩნეოდა სახელმწიფოს ისეთი ქმედებები, რომლებიც კონკურენტებთან (პოტენციურ კონკურენტებთან) შედარებით შეღავათს ანიჭებდნენ გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტებს ან/და გარკვეული საქონლის წარმოებას. თუმცა, აქვე ისიც არის აღსანიშნავი, რომ “შეღავათის” განმარტების არარსებობის გამო უპირატესობის შინაარსი მაინც ბუნდოვანი რჩებოდა.

დ) ღონისძიება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტებს ან გარკვეული საქონლის წარმოებას

განსაზღვრების ბოლო კრიტერიუმის მიხედვით, უპირატესობა უნდა მინიჭებოდა **გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტებს ან გარკვეული საქონლის წარმოებას**. მაშასადამე, სახელმწიფო დახმარების აკრძალვა მოიცავდა უპირატესობებს, რომლებიც მინიჭებული ჰქონდა გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტებს, ე.ი. ერთ ან რამდენიმე გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტს **ან** კიდევ ყველა ეკონომიკურ აგენტს რომელიმე გარკვეულ რეგიონში ან ინდუსტრიაში.

როგორც უკვე იყო აღნიშნული, აშკარაა, რომ უპირატესობად შეიძლება ჩათვალიდეს არა მხოლოდ გარკვეული ფინანსური დახმარება, არამედ ნებისმიერი ტიპის შეღავათი ან/და სარგებელი და რომ ეს მუხლი ვრცელდებოდა მხოლოდ ისეთ დახმარებაზე, რომელიც უპირატესობას ანიჭებს **გარკვეულ ეკონომიკურ აგენტებს** და არა ყველა ეკონომიკურ აგენტს.

13.1.1.2. დაშვებული სახელმწიფო დახმარება

თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ სახელმწიფო დახმარება შეიძლება იყოს სტრუქტურული პოლიტიკის განხორციელების ინსტრუმენტი, როცა ეკონომიკური განვითარების გარკვეული ლეგიტიმური მიზნები შეუძლებელია, მიღწეულ იქნეს მხოლოდ საბაზრო ძალების ურთიერთქმედებით, ან დროის მისაღებ პერიოდში, ან გარკვეული სოციალური დაძაბულობის გარემოში, ლოგიკურია სახელმწიფოს ადგილობრივი კანონმდებლობა შეიცავდეს ისეთ შემთხვევებს როდესაც სახელმწიფო დახმარება დაშვებულია. ამ კუთხით არც საქართველოს კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში ყოფილა გამონაკლისი

მაშასადამე, კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებდა ისეთ ორ შემთხვევას, როდესაც სახელმწიფო დახმარება **შეიძლება** დაშვებულ ყოფილიყო. ხაზგასასმელია, რომ, მხოლოდ იმ ფაქტს, რომ ქმდება მოექცეოდა კანონში მოცემული 2 კატეგორიიდან ერთ-ერთში, იურიდიული შედეგი არ გააჩნდა და უნდა მოხდარ იყო ამ ქმედების შემდგომი შეფასება, თუმცა, მეორე მხრივ, პრობლემურია შეკითხვა, თუ როგორ მოხდებოდა ამ მუხლის მიხედვით კონკრეტული ქმედების შეფასება.

მაშასადამე, კანონის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევები შემდეგი გახლდათ:

მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის (ა) ქვეპუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო დახმარება შეიძლებოდა დაშვებულ ყოფილიყო „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ფორსმაჟორული შემთხვევებისას.“ ასეთი ტიპის დახმარების ამ მუხლში მოხვედრის მიზეზი აშკარაა, თუმცა, მეორე მხრივ, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არ მოიპოვება ფორსმაჟორული შემთხვევების განსაზღვრება.

მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის (ბ) ქვეპუნქტი შინაარსობრივად, ისევე როგორც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-2 (ბ) პუნქტის შემთხვევაში, შეიძლება დაიყოს 2 ნაწილად: 1) გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის ან ეკონომიკური ზონის განვითარების; 2) ან/და კულტურისა და

კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობის მიზნით გაცემული დახმარება.

ამ ქვეპუნქტის პირველი ნაწილის თანახმად, სახელმწიფო დახმარების გაცემა შესაძლებელი იყო გარკვეული მრეწველობის გარკვეული სფეროების საჭიროებაზე დაყრდნობით და აქვე ეკონომიკური ზონების განვითარების მიზნით. ამ ქვეპუნქტს *შესაძლოა* დაეშვა სახელმწიფო დახმარების გაცემას განსაკუთრებით დეპრესიულ რეგიონებზე,

სამწუხაროდ, ეს კანონი (და არც სხვა აქტები) არ განსაზღვრავდა ამ კონკრეტული პუნქტების დაკმაყოფილების კრიტერიუმებს. შესაბამისად, გაურკვეველად რჩება ის საკითხი, თუ რის მიხედვით უნდა მომხდარიყო შერჩევა, მაგალითად, გარკვეული ეკონომიკური ზონის, რომლის განვითარებაზეც საუბარია აღნიშნულ პუნქტში.

1.3.1.2. სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები

სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები აღწერილი იყო „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამის მუხლებში.

კერძოდ, კანონის მე-6 მუხლი განსაზღვრავდა, რომ ამ კანონით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე უფლებამოსილი ორგანო იყო დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სააგენტო. აღსანიშნავია, რომ კანონის ძალაში შესვლის დროს სააგენტო იყო საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება, რომელიც 9 თვის განმავლობაში უნდა გარდაქმნილიყო დამოუკიდებელ სტრუქტურულ ერთეულად, რაც ვერ მოხერხდა 2010 წლის აპრილამდე. სააგენტო ხშირად აღიქმებოდა, და ამჟამადაც აღიქმება როგორც საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის სამართალმემკვიდრე, თუმცა, როგორც ცნობილია, დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდის მიუხედავად, მისი უფლებამოსილებები ბევრად უფრო ნაკლები იყო, ვიდრე ანტიმონოპოლიური სამსახურისა.³⁰²

2005 წლის კანონის მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, სააგენტოს უნდა შეემუშაებინა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დაემტკიცებინა სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურის **ზოგადი წესი**, ხოლო მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისდ, აღნიშნული წესის საფუძველზე სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, თავის მხრივ, უნდა შეემუშაებინათ სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურა, რომლითაც განისაზღვრებოდა დახმარების განხორციელების საჭიროება, შესაბამისი ფორმები და მიმღები სუბიექტები. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული პუნქტებით გათვალისწინებული სამუშაოები 2005 წლის კანონის ძალის დაკარგვის დღესაც არ იყო დასრულებული.

³⁰² ფეტელავა აკეთებს ორივეს შედარებით ანალიზს. იხ.: ს. ფეტელავა, დასახელებული ნაშრომი, 219.

მაშასადამე, კანონი არ გვთავაზობდა სახელმწიფო დახმარების პროცედურებზე ამომწურავ ინფორმაციას. თუმცა, მიუხედავად ამისა, წინამდებარე დისერტაციის მომდევნო ნაწილი აღწერს და განიხილავს აღნიშნული კანონით განსაზღვრულ ზოგად პროცედურებს, რომლებიც, ავტორის თვალსაზრისით, მაინც საკმარისია ამ ნაშრომის ძირითადი ამოცანის შესასრულებლად.

13.12.1. სახელმწიფო დახმარების კონტროლი სააგენტოს მიერ

სააგენტოს³⁰³ მიერ სახელმწიფო დახმარების სფეროში მისი საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელების მიზანს ემსახურებოდა კანონის მე-8 მუხლის მე-6 პუნქტი და მე-10 მუხლი, რომლებიც განსაზღვრავდნენ სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურულ საკითხებს.

კანონის მე-8 მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები ვალდებული იყვნენ სააგენტოსთვის ეცნობებინათ „სახელმწიფო დახმარების გაცემის გეგმის, დახმარების შეცვლის ან/და განხორციელებული დახმარების შესახებ.“ აშკარაა, რომ ეს მუხლი, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ორგანოებს ავალდებულებდა, ეცნობებინათ სააგენტოსთვის ნებისმიერი დახმარების გაცემის გეგმის შესახებ (დახმარების გაცემამდე); თუმცა, მეორე მხრივ, იგი ასევე მიუთითებდა ვალდებულებაზე, რომ სააგენტოს ეცნობოს ნებისმიერი დახმარების შეცვლის ან/და განხორციელებული დახმარების შესახებ. კითხვის ნიშნით იდგა საკითხი, მოჰყვებოდა თუ არა განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი დახმარების გაცემის შესახებ სხვადასხვა სტადიაზე ნოტიფიცირებას. სხვა სიტყვებით თუ ვიტყვით, გაუკვეველია, ჰქონდა თუ არა კანონმდებლისთვის მნიშვნელობა, როდის გაკეთებოდა ნოტიფიცირება, დახმარების გაცემამდე თუ გაცემის შემდეგ.

როგორც ამ მუხლის ფორმულირებიდან ჩანს, დახმარების გაცემის შესახებ წინასწარ და შემდგომ ნოტიფიცირებას განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი არ მოჰყვებოდა, რადგან კანონს ცალსახად არ ჰქონდა პრევენციული ბუნება. კანონი არ მიუთითებდა ნოტიფიცირების გარეშე სახელმწიფო დახმარების გაცემის შედეგებზე, და, შესაბამისად, ნოტიფიცირების ან მისგან თავის შეკავების ნებას რთავდა შესაბამის უწყებებს.

შესაძლოა, ამ მუხლის ამგვარი ფორმულირება გამოწვეული იყო კანონმდებლის მიერ სახელმწიფო დახმარების კონტროლის დამატებითი მექანიზმის უზრუნველყოფის მიზნით. კერძოდ, შესაძლოა, მოცემული

³⁰³ არსებობს ანტიმონოპოლიური რეგულირების ორი უმნიშვნელოვანესი მიმართულება: 1) ნორმატიული და 2) ორგანიზაციული. ნორმატიული რეგულირების არსი გამოიხატება სამეურნეო საქმიანობის წარმართვის წესების ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტებით დადგენასა და მათი განხორციელების კონტროლში. სწორედ აღნიშნულის მაგალითია საქართველო. რაც შეეხება ორგანიზაციულ რეგულირებას, მისი არსი სახელმწიფოს მიერ სხვადასხვა ორგანიზაციული სტრუქტურის (პირველ რიგში, ანტიმონოპოლიური ორგანოს) შექმნა და მათთვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭებაა, რათა მათ შეეძლოთ რეალური და დადებითი ზემოქმედების მოხდენა ეკონომიკურ ურთიერთობებზე და საბოლოო ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. იხ.: ს. ფეტულავა, დასახელებული ნაშრომი, 183.

პუნქტით არსებული დახმარების ნოტიფიცირების ვალდებულება კანონმდებლების მხრიდან იყო მცდელობა, ზედამხედველობა გაეწია არსებულ სახელმწიფო დახმარებას. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლებელია, ეს იყო ძირითადი მიზანი ამ მუხლში აღნიშნული ნაწილის ჩართვისა, მოცემული პუნქტის ფორმულირება ვერ ამართლებს მის მიზანშეწონილობას, რადგან **post ნოტიფიცირების** უარყოფითი შედეგი კონკურენციაზე (კონკურენტულ გარემოზე) აღემატება იმ დადებით შედეგს, რომელიც შესაძლოა ჰქონოდა არსებული დახმარების შესახებ ნოტიფიცირებას. ასეთი ფორმულირების ჩართვას კანონში, ალბათ, აჯობებდა, ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესების ანალოგიურად, ყოფილიყო პრევენციული ტიპის დებულება, ხოლო მისი დარღვევის შემთხვევაში, შესაბამისი ნორმა, რომელიც გამოავლენდა უკანონოდ (ნოტიფიცირების გარეშე) გაცემული სახელმწიფო დახმარების შემდგომი რეგულირების წესს.

„თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, მას შემდეგ, რაც სააგენტოს ეცნობებოდა სახელმწიფო დახმარების შესახებ, (გაკეთებოდა ნოტიფიცირება), ამავე კანონის მე-8 მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად, სააგენტო ვალდებული იყო, „მისთვის წარდგენილი სახელმწიფო დახმარების პროცედურა შეეთანხმებინა 30 დღეში, წინააღმდეგ შემთხვევაში, თანხმობა ჩაითვლებოდა გაცემულად.“ წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, სააგენტო ვალდებული იყო, დაედგინა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მიერ გაცემული სახელმწიფო დახმარების შესაბამისობა „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის“ კანონით განსაზღვრულ დებულებებთან და 30 დღეში მიეღო **რეკომენდაცია** ამ დახმარების კანონთან შესაბამისობის თაობაზე.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი „სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ამ კანონით განსაზღვრულ დებულებებთან წინააღმდეგობის გამოვლენის ან მათი არასწორად გამოყენების რისკის არსებობის შემთხვევაში უფლებამოსილებას ანიჭებდა სააგენტოს, მოეთხოვა **დასაბუთება** შესაბამისი სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოსგან თუმცა, მეორე მხრივ, კანონი არ მიუთითებდა, თუ რა იგულისხმება „დასაბუთებაში“, ანუ რა ტიპის და რა სახის ინფორმაცია შეეძლო მოეთხოვა სააგენტოს. ამდენად, საქმესთან დაკავშირებით სრულყოფილი გამოძიების ფუნქცია (კონკრეტული ობიექტის შემოწმების ჩათვლით) სააგენტოს არ გააჩნდა. კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის (ბ) ქვეპუნქტი ასევე მიუთითებდა, რომ სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიმართ სააგენტო უფლებამოსილია, მოითხოვა სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ამ კანონის დებულებების დარღვევით განხორციელებულ ქმედებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია. თუმცა კვლავ გაურკვეველი იყო, რა ტიპის დოკუმენტაციაზე იყო საუბარი.

სააგენტოს მიერ (მე-10 მუხლის შესაბამისად) რეკომენდაციის გაცემის შემდეგ სახელმწიფო ორგანო, რომელიც ამ რეკომენდაციის ადრესატია, 10 დღეში მიიღებდა გადაწყვეტილებას დახმარების გაუქმების, შეცვლის, ან უცვლელად დატოვების შესახებ. შესაბამისი სახელმწიფო ორგანო თავისი გადაწყვეტილების შესახებ აცნობებდა სააგენტოს.

მაშასადამე, განხილული მუხლებიდან ნათელია, რომ სააგენტოს კონტროლის ფუნქცია სახელმწიფო დახმარების სფეროში ძალზედ სუსტი იყო, რადგან კანონი მას სათანადო უფლებამოსილებებს არ ანიჭებდა: 1) სააგენტო, სახელმწიფო დახმარების კონკრეტულ შემთხვევაზე მუშაობის შედეგად გამოსცემდა რეკომენდაციას, რომელსაც არ გააჩნდა საგაღდებულო ძალა; 2) კონკრეტული სახელმწიფო დახმარების გაცემის შემთხვევაში საბოლოო გადამწყვეტი სიტყვა ჰქონდა სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებსაც სრული უფლება ჰქონდათ, მიეღოთ ან არ მიეღოთ სააგენტოს რეკომენდაცია მხედველობაში.

ყველაფერი ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სააგენტო მასზე კანონით დაკისრებული ვალდებულებების ეფექტიანად ვერ განახორციელებდა.

13.12.2. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება

საკონკურენციო სამართლებრივი ნორმების დაცვის უზრუნველყოფა ხორციელდებოდა და ხორციელდება ეკონომიკური აგენტების, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და მათი თანამდებობის პირების მიერ საკონკურენციო სამართლებრივი ნორმების მოთხოვნათა ნებაყოფლობით შესრულების მეშვეობით, ხოლო იმ შემთხვევებში, როდესაც აღნიშნული კანონმდებლობა ირღვევა ან არ სრულდება ნებაყოფლობით, მაშინ მის დაცვას უზრუნველყოფენ ისეთი იძულებითი პროცესუალური ნორმები, რომლებიც შეიძლება განეკუთვნებოდნენ როგორც ადმინისტრაციულ, ისე სისხლისსამართლებრივ კანონდარღვევებს.

მიუხედავად იმისა, რომ „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის (დ) პუნქტი ითვალისწინებდა თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის კანონმდებლობის დამრღვევი თანამდებობის პირის დისციპლინური, ადმინისტრაციული ან/და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხს, და სააგენტოს უფლება ჰქონდა, სარჩელით მიემართა სასამართლოსთვის და მონაწილეობა მიეღო საქმის განხილვაში, ეს მუხლი არ ეხებოდა კონკრეტულად სახელმწიფო დახმარების წესებს, ვინაირად საუბარი იყო სააგენტოს მიერ გაწეული არასავალდებულო ხასიათის (არასავალდებულო ძალის მქონე) რეკომენდაციის არშესრულებაზე. შესაბამისად, სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობის საკითხი კიდევ უფრო საეჭვო იყო.

თუმცა, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 159-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოსათვის კანონმდებლობით განსაზღვრული ინფორმაციის მიუწოდებლობის შემთხვევებში, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს უფლებამოსილება ენიჭებოდა, შეედგინა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი. მიუხედავად იმისა, რომ ეს სუსტი ინსტრუმენტია სააგენტოს ხელში, ამ პუნქტის გათვალისწინება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა

კოდექსში მაინც დადებითად შეიძლება შეფასდეს, რადგან ის სააგენტოს მიერ მოკვლევის ჩატარებას უწყობს ხელს.³⁰⁴

რაც შეეხება სისხლის სამართლის კოდექსს, იქ გათვალისწინებულია კონკრეტული სანქციები კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევის ისეთ ფაქტებთან დაკავშირებით, როგორებიცაა: მონოპოლიური საქმიანობა და კონკურენციის შეზღუდვა (195-ე მუხლი), სხვისი სასაქონლო (მომსახურების) ნიშნის უკანონოდ გამოყენება, აშკარად ყალბი რეკლამის გავრცელება და ფალსიფიკაცია. შესაბამისად, არც სისხლის სამართლის კოდექსი არ შეიცავს სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებულ დებულებებს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო დახმარების გაცემის შემთხვევაში, სასამართლოს რეალურად არანაირი როლი არ ჰქონდა საქართველოში. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება არ გააჩნდა არც სააგენტოს (რეკომენდაციის შეუსრულებლობის საფუძველზე) და არც დაინტერესებულ სხვა სუბიექტებს.

13.2. დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ 2005 წლის „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება, ზოგადად, ითვლებოდა საქართველოსთვის წინგადადგმულ ნაბიჯად, რადგან იგი საქართველოში სახელმწიფო დახმარების სფეროს რეგულირების პირველი მცდელობა იყო, კანონში მოცემული სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში გამოყენების პრობლემა უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენდა.

გარდა იმ ნაკლოვანებებისა, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება სახელმწიფო დახმარების განმარტებასა და სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისი შემთხვევების შეფასების კრიტერიუმების არარსებობას, პრობლემატური იყო სამი საკითხი: პირველი, სააგენტოს არაეფექტურობა სახელმწიფო დახმარების სფეროში კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით, რომელიც გამოწვეული იყო სააგენტოსათვის მხოლოდ არასავალდებულო ძალის რეკომენდაციის შემუშავების უფლების მინიჭებით; მეორე, საჭირო სახელმწიფო დახმარების პროცედურული წესების განმსაზღვრელი კანონქვემდებარე აქტების არმისა; მესამე, სახელმწიფო დახმარების კონტროლის მექანიზმში პრევენციული ღონისძიებების არარსებობა.

რა თქმა უნდა, არანაკლებ სერიოზული პრობლემა ასევე უკავშირდებოდა სასამართლო სისტემის არაეფექტურობასა და მის არასათანადო „მონაწილეობას“ სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცესში. თუმცა ეს პრობლემაც ასევე პირდაპირ უკავშირდებოდა იმ ფაქტს, რომ სააგენტო სახელმწიფო დახმარების საქმეებში

³⁰⁴ თუმცა, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია ასევე აღინიშნოს, რომ ქვეყანაში ახალი საკონკურენციო სამართლის მიღებამდე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი უფრო ეფექტურად არეგულირებდა და ითვალისწინებდა ზოგადად კონკურენციის სფეროში კანონდარღვევებს. დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. ფეტელავას დასახელებული ნაშრომი, თუმცა მასში ავტორი არ ეხება სახელმწიფო დახმარების სფეროს, რადგან იგი ამ კანონისთვის სიახლეა.

უფლებამოსილი იყო, შეემუშავებინა მხოლოდ არასავალდებულო ხასიათის რეკომენდაციები, მაშინ, როდესაც სხვა სფეროებში მას უფლება ჰქონდა, შეემუშავებინა მიწერილობა, რომლის არშესრულება შესაძლებელია გამხდარიყო სასამართლოში სარჩელის შეტანის საფუძველი სააგენტოს მხრიდან.

14. სახელმწიფო დახმარების წესების სამართლებრივი ჩარჩო „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ 2012 წლის საქართველოს კანონის შესაბამისად

„თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია საქართველოში თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის უზრუნველყოფა, რაც მე-2 მუხლის „ზ“ პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოს ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მხრიდან ეკონომიკური აგენტებისათვის ისეთი ექსკლუზიური უფლებამოსილებების მინიჭების დაუშვებლობას მოიცავს, რომელიც არამართლზომიერად ზღუდავს კონკურენციას.

წესები სახელმწიფო დახმარების შესახებ ახალი კანონის მესამე თავში, კერძოდ, მე-12-მე-15 მუხლებშია მოცემული, ხოლო სახელმწიფო დახმარების განმარტება ამავე კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტში გვხვდება. მე-3 მუხლის „ტ“ პუნქტი განსაზღვრავს სახელმწიფო დახმარების გამცემის ცნებას.

ახალი კანონი პირდაპირ არ კრძალავს სახელმწიფო დახმარების გაცემას, თუმცა მე-12 მუხლში მიუთითებს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო დახმარება შეიძლება დაშვებულ იქნეს³⁰⁵ ან დასაშვებია³⁰⁶. ეს მუხლი განსაზღვრავს სახელმწიფო დახმარების *სავარაუდო* აკრძალვის გამოწვევებს.

სახელმწიფო დახმარების პროცედურული ასპექტები რეგულირდება ახალი კანონის მე-13 და მე-14 მუხლებით, ხოლო გაცემული სახელმწიფო დახმარების გასაჩივრების საკითხები – მე-15 მუხლით.

22-ე-23-ე მუხლები გაცემული (უკანონო) სახელმწიფო დახმარების გასაჩივრების შესაძლებლობებს შეეხება; 24-ე-25-ე მუხლები კი კომპეტენტური ორგანოს - სააგენტოს მიერ სახელმწიფო დახმარების სფეროში საქმის მოკვლევის წესებს განსაზღვრავს.

³⁰⁵ მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁰⁶ მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი.

14.1. კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტისა და მე-7 მუხლის მოქმედების ჩარჩო

სახელმწიფო დახმარების განმარტება მოცემულია კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტში.

მოქმედი კანონისგან განსხვავებით, სახელმწიფო დახმარების აკრძალვა ახალ კანონში არ გეხედება, თუმცა სავარაუდოდ ასეთი აკრძალვა იგულისხმება.

ახალი კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტის გამოყენებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ამ კანოპროექტში მოცემული რამდენიმე გამონაკლისი. კერძოდ, მე-17 მუხლის ქვეპუნქტები განსაზღვრავს ისეთ შემთხვევებს, რომლის არსებობის შემთხვევაში დასაშვებია სახელმწიფო დახმარება.

14.1.1. ახალი კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტი - სახელმწიფო დახმარების არსი

როგორც უკვე აღინიშნა, კანონის მე-3 მუხლის „ს“ პუნქტში მოცემულია სახელმწიფო დახმარების განმარტება:

„სახელმწიფო დახმარება (სუბსიდია) – ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებული ინდივიდუალური გადაწყვეტილება, რომელიც მოიცავს გადასახადებისაგან გათავისუფლებას, შემცირებას, ან მათ გადავადებას, ვალების ჩამოწერას, რესტრუქტურისაციას, სესხების გაცემას ხელსაყრელი პირობებით, საოპერაციო აქტივების გადაცემას, ფულადი დახმარების გაცემას, პრეფერენციულ პირობებს სახელმწიფო შესყიდვების დროს და მოგების მიღების გარანტიას და სხვა ექსკლუზიური უფლებების მინიჭებას. სახელმწიფო დახმარება არ გულისხმობს პრივატიზების პროცესს, ლიცენზიების ან/და ნებართვების გაცემას, ასევე იმ სახელმწიფო შესყიდვებს, რომლებიც ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და ქ. თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხებით“.

მოცემული განმარტება შესაძლებელია ორ ნაწილად დაიყოს. პირველ ნაწილად შესაძლებელია მივიჩნიოთ უშუალოდ სახელმწიფო დახმარების დეფინიციის შემცველი ნაწილი, სადაც სახელმწიფო დახმარების ფორმებია მითითებული; ხოლო განმარტების მეორე წინადადება შესაძლებელია განვიხილოთ მეორე ნაწილად, რომელიც სახელმწიფო დახმარების განმარტებიდან გამორიცხავს „პრივატიზების პროცესს, ლიცენზიების ან/და ნებართვების გაცემას, ასევე იმ სახელმწიფო შესყიდვებს, რომლებიც ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და ქ. თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხებით“. ავტორი მიიჩნევს, რომ აღნიშნული რეალობაში წარმოადგენს გამონაკლისს.

სახელმწიფო დახმარების განმარტების I ნაწილი:

სახელმწიფო დახმარების განმარტებიდან ჩანს, რომ სახელმწიფო დახმარების არსი ახალი კანონის შესაბამისად საკმაოდ ფართოა ისევე როგორც 2005 წლის კანონის განმარტებაში. სახელმწიფო დახმარების ფორმები შესაძლებელია იყოს შემდეგი: გადასახადებისაგან გათავისუფლება, შემცირება, ან მათ გადავადება, ვალების ჩამოწერა, რესტრუქტურიზაცია, სესხების გაცემა ხელსაყრელი პირობებით, საოპერაციო აქტივების გადაცემა, ფულადი დახმარების გაცემა, პრეფერენციულ პირობები სახელმწიფო შესყიდვების დროს და მოგების მიღების გარანტია. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა, 2005 წლის კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარებების უფრო ვრცელ ჩამონათვალს შეიცავს, მაგალითად, სესხის შეღავათიანი გარანტიები, უძრავი ქონების შეძენა განსაკუთრებული პირობებით. უფრო მეტიც, უნდა აღინიშნოს, რომ 2005 წლის კანონის მე-8 მუხლში მოცემული განმარტებისგან განსხვავებით, ახალ კანონში მოცემული სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში არ არის უშუალოდ მითითებული, რომ დახმარება შესაძლებელია გაწეულ იქნეს „ნებისმიერი ფორმით“, რასაც ითვალისწინებს ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების განმარტება.

მნიშვნელოვანია ასევე ის ფაქტი, რომ მოცემულ განმარტებაში, სახელმწიფო დახმარებად, გარდა ჩამოთვლილისა, მოიაზრება ასევე „სხვა ექსკლუზიური უფლებების მინიჭება“ ეკონომიკური აგენტისათვის. შესაძლოა, რომ აღნიშნულის მითითებით კანონმდებელი ცდილობს განავრცოს სახელმწიფო დახმარების ფორმები, თუმცა არ განსაზღვრავს, როგორი დახმარება, თუ ღონისძიება შესაძლოა წარმოადგენდეს ექსკლუზიურ უფლებებს. კანონმდებელი უბრალოდ აიგივებს ცნებებს „სახელმწიფო დახმარება“ და „ექსკლუზიური უფლებების მინიჭება“. ავტორი მიზანშეწონილად მიიჩნევს ახალ კანონში მოცემული განმარტების შემდგომ დაზუსტებასა და განვრცობას. აღსანიშნავია, რომ მსგავს დებულებას შეიცავდა ასევე 2005 წლის სახელმწიფო დახმარების განმარტება.

მოცემული განმარტების მიხედვით ასევე ბუნდოვანია, თუ როგორ ხდება სახელმწიფო დახმარების იდენტიფიცირება. კანონში არ არის მოცემული კრიტერიუმები/ელემენტები, რომელთა მიხედვითაც მოხდება იმისი დადგენა, წარმოადგენს თუ არა კონკრეტული ღონისძიება სახელმწიფო ორგანოს მხრიდან სახელმწიფო დახმარებას. შესაბამისად, სახელმწიფო უწყებებს, ისევე როგორც სასამართლოებს, შეექმნებათ პრობლემები ღონისძიების შეფასებასთან მიმართებაში, თუმცა აღნიშნული, რასაკვირველია, არ ეხება უშუალოდ განმარტებაში ჩამოთვლილ სახელმწიფო დახმარების ფორმებს.

დაბოლოს, განმარტების მიხედვით, სახელმწიფო დახმარებად ჩაითვლება ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებული ინდივიდუალური გადაწყვეტილება. სამწუხაროდ, მუხლი უშუალოდ არ მიუთითებს, ვის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზეა საუბარი. სავარაუდოდ, ამ შემთხვევაშიც სახელმწიფო დახმარების გამცემის გადაწყვეტილება იგულისხმება. აღსანიშნავია, რომ ახალი კანონი ინოვაციის სახით

გვთავაზობს ცნების „სახელმწიფო დახმარების გამცემი“-ს განმარტებას.³⁰⁷

სახელმწიფო დახმარების განმარტების II ნაწილი:

მაშინ, როდესაც სახელმწიფო დახმარების განმარტების პირველი ნაწილი ჩამოთვლის შემთხვევებს, რომლებიც მოიაზრება სახელმწიფო დახმარებად, მისი მეორე ნაწილი, საპირისპიროდ, მიგვითითებს ისეთ ქმედებებზე სახელმწიფოს მხრიდან, რომლებიც სახელმწიფო დახმარებად არ ჩაითვლება მოცემული განმარტების თანახმად. შესაბამისად, ჩამოთვლილი ქმედებები არ ხვდება ამ კანონის მოქმედების სფეროში.

აღნიშნული ღონისძიებების რიცხვს განეკუთვნება: პრივატიზების პროცესი, ლიცენზიების ან/და ნებართვების გაცემას, ასევე ის სახელმწიფო შესყიდვები, რომლებიც ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და ქ. თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხებით.

მოცემული ღონისძიებების ჩამონათვალი ინოვაციას წარმოადგენს. სახელმწიფო დახმარების 2005 წლის კანონით გათვალისწინებული განმარტება არ შეიცავს აღნიშნულ შეზღუდვას სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში. 2005 წლის კანონმდებლობის თანახმად, ჩამოთვლილი ქმედებები ჩაითვლებოდა სახელმწიფო დახმარებად. ავტორის აზრით, არ არის მიზანშეწონილი განმარტების მეორე ნაწილის არსებობა, ხოლო თუ კანონმდებელმა მართებულად მიიჩნია მისი შემოღება, მაშინ უფრო ეფექტური და კორექტული იქნებოდა მოცემული გარემოებების უშუალოდ გამონაკლისთა სიაში მოთავსება

რაც შეეხება ზოგადად მოცემული პირობების მიზანშეწონილობას, აღნიშნულთან დაკავშირებით, შესაძლებელია ითქვას, რომ პრივატიზების, ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის საკითხებზე პრეზიდენტი, მერია და მთავრობა იძენენ უდიდეს ძალაუფლებას, რომელიც მათ მოქმედი კანონმდებლობით არ აქვთ. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ 2011 წლის მონაცემებით აღნიშნული სარეზერვო ფონდების მოცულობა ჯამში 102 მილიონ ლარს შეადგენს³⁰⁸, აშკარაა, რომ მოცემული დებულების არსებობამ კანონმდებლობაში შესაძლოა მნიშვნელოვნად უარყოფითი გავლენა იქონიოს კონკურენციაზე. ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ აღნიშნულ საკითხებზე კონტროლის თვალსაზრისით არც კონკურენციაზე პასუხისმგებელ ორგანოს და არც სასამართლოს არ მიუწვედება ხელი, რადგან აღნიშნული „გამონაკლისები“ უშუალოდ სახელმწიფო დახმარების განმარტებაშია მოთავსებული, რომელშიც პირდაპირ მითითებულია, რომ აღნიშნული ღონისძიებები სახელმწიფო დახმარებას არ წარმოადგენენ.

³⁰⁷ იხ. კანონის მე-3 მუხლის „ტ“ პუნქტი.

³⁰⁸ კონკურენციის პოლიტიკა. საბაჟო პროცედურები ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის შესრულება საქართველოში 2011 წელს. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა შეფასება. გვ. 14.

1.4.1.2. დაშვებული სახელმწიფო დახმარება

2005 წლის კანონის მსგავსად, ახალი კანონი სახელმწიფო დახმარების გაცემის რამდენიმე გამონაკლის შემთხვევას ითვალისწინებს. კერძოდ, ახალი კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითებს ისეთ სახელმწიფო დახმარებაზე, რომელიც *შეიძლება* დაშვებულ იქნას, ხოლო მე-12 მუხლის მეორე პუნქტი კი შეიცავს ისეთი შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო დახმარება *დასაშვებია*.

მაშასადამე, მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, შეიძლება დაშვებულ იქნეს სააგენტოსთან შეთანხმებით სახელმწიფო დახმარება, რომელიც მნიშვნელოვნად არ ზღუდავს კონკურენციას ან არ ქმნის მისი მნიშვნელოვნად შეზღუდვის საშიშროებას და რომელიც გაიცემა შემდეგი მიზნებისათვის:

- ა) გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის განვითარებისათვის;
- ბ) გარკვეული ეკონომიკური სექტორის განვითარებისათვის.

მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დასაშვებია შემდეგი სახის სახელმწიფო დახმარება და არ საჭიროებს შეთანხმებას სააგენტოსთან:

ა) სახელმწიფო დახმარება, რომელიც გაიცემა ფორსმაჟორული შემთხვევებისას;

ბ) სოციალური დახმარება, რომელიც გაიცემა ინდივიდისათვის;

გ) ქვეყნის რეგიონულ განვითარებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო დახმარება;

დ) კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობასთან დაკავშირებული სახელმწიფო დახმარება;

ე) ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვან ობიექტებთან დაკავშირებული სახელმწიფო დახმარება;

ვ) სამეცნიერო კვლევებთან დაკავშირებული სახელმწიფო დახმარება;

ზ) ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარება, რომელიც გაიცემა უმნიშვნელო ოდენობით, რომელიც განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;

თ) გადასახადების შემცირებისა და რესტრუქტურისაციის შემთხვევები, თუ აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა;

ი) საგადასახადო დავალიანების, გადახდევინების, უზრუნველყოფის ღონისძიებების შეჩერებისა და საგადასახადო დავალიანების ჩამოწერის შემთხვევები.

მოცემულ მუხლთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს რამდენიმე ფაქტორი: პირველი, დაყოფა **დაშვებულ** სახელმწიფო დახმარებებს შორის – დახმარება, რომელიც „შესაძლოა დაშვებულ იქნას“ და „დასაშვებია“ – ნოვაციურია. მსგავს დაყოფას 2005 წლის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა, თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის სამართლისთვის ეს დაყოფა უცხო არ არის. იმ შემთხვევებში, როდესაც საქმე გვაქვს 23-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევებთან, დახმარება ავტომატურად დაშვებულად არ ჩაითვლება და ის საჭიროებს შეთანხმებას სააგენტოსთან. მაშინ,

როდესაც ქმედება „დასაშვებ“ კატეგორიაში ხვდება, სახელმწიფო დახმარება ავტომატურად დაშვებულად ჩაითვლება და ის სააგენტოსთან შეთანხმებას არ საჭიროებს. შესაბამისად, მე-2 პუნქტის გათვალისწინებული შემთხვევების დროს სააგენტოს როლი მინიმალურია.

მეორე, ახალი კანონის მიხედვით გამონაკლისთა სია გაფართოვდა. 2005 წლის კანონი მხოლოდ სამ გამონაკლისს ითვალისწინებს, კერძოდ: დახმარება გაცემული ფორსმაჟორული შემთხვევებისას, გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის განვითარების, რეგიონული განვითარების, კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობის მიზნით. ასევე სიახლეა ისეთი ღონისძიებების სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისებად მიჩნევა, როგორიც არის, მაგალითად, „საგადასახადო დავალიანების, გადახდევინების, უზრუნველყოფის ღონისძიებების შეჩერებისა და საგადასახადო დავალიანების ჩამოწერის შემთხვევები“, სამეცნიერო კვლევები, ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვან ობიექტებზე გაცემული სახელმწიფო დახმარება და სხვა. დაშვებული დახმარების სიის ამგვარი გაფართოება, განსაკუთრებით იმ გამონაკლისების გათვალისწინებით, რომლებიც სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში იყო ჩამოთვლილი, წამოჭროს სახელმწიფო დახმარების რეგულირების არაეფექტურობის საკითხს. სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისთა სიის ამგვარი გაფართოება ძალზედ ავიწროებს კანონის მოქმედების სფეროს და შესაბამისად, აღნიშნული შესაძლოა მოქმედი კანონის ხარვეზად ჩაითვალოს.

მესამე, გამონაკლისთა სიის გაფართოებასთან ერთად, „დასაშვებია“ სიაში ზოგიერთი ქმედების მოქცევით ახალმა კანონმა კიდევ უფრო გააძლიერა სახელმწიფო დახმარების კონტროლზე მთავრობის როლი. ასე მაგალითად, მოცემული მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას განსაზღვროს უმნიშვნელო ოდენობით გაცემული ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების საკითხი; ასევე, ამავე პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი დასაშვებად მიიჩნევს გადასახადების შემცირებისა და რესტრუქტურისაციის შემთხვევებს, თუ ამ საკითხებზე საქართველოს მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას.

მეოთხე, 2005 წლის კანონის მსგავსად, სამწუხაროდ, ახალი კანონი საკმაოდ ზოგადია. შესაბამისად არსებობს საფრთხე, რომ მე-12 მუხლის განმარტება მოხდეს ძალიან ფართოდ, რაც თავისთავად ეწინააღმდეგება მთლიანად კანონის მიღების არსს. ავტორი მიიჩნევს, რომ ამ ხარვეზის გადაწყვეტა შესაძლებელია დამაზუსტებელი ხასიათის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღებით, რომელიც *inter alia*, უნდა განსაზღვრავდეს, თუ რის მიხედვით უნდა შეირჩეს, მაგალითად, გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობა, რომლის განვითარებაზეც საუბარია აღნიშნულ მუხლში.

14.2. სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები

სახელმწიფო დახმარების კონტროლის პროცედურული საკითხები აღწერილია კანონის შესაბამის მუხლებში.

კერძოდ, მე-4 მუხლის შესაბამისად, გათვალისწინებულ საქმიანობაზე უფლებამოსილი ორგანოა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით შექმნილი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – **კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო** (შემდგომში – სააგენტო). აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის იანვრიდან, მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ჯერ არ ამოქმედებულა, აღნიშნულმა სააგენტომ უკვე დაიწყო ფუნქციონირება. აღნიშნულის სამართლებრივი საფუძველი გახდა პრეზიდენტის ბრძანებულება 2011 წლის 19 დეკემბრის №829 ბრძანებულება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შექმნის შესახებ“.

ახალი კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სააგენტოს თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, სააგენტოს დებულებას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. უკანასკნელთან მიმართებით, აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის კანონმდებლობის შესაბამისად, სააგენტოს დებულებას ამტკიცებდა სააგენტო, რაც მთავრობის მხრიდან სააგენტოს საქმიანობაში ნაკლებ მარეგულაციას უზრუნველყოფდა.

ახალი კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, სააგენტო შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურის ზოგად წესს. მოცემულ შემთხვევაშიც, განსხვავებით ახალი კანონისგან, 2005 წლის კანონის მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, სააგენტო თავად შეიმუშავებდა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით ამტკიცებდა სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურის ზოგად წესს.

1.4.2.1. სახელმწიფო დახმარების კონტროლი სააგენტოს მიერ

სააგენტოს მიერ სახელმწიფო დახმარების კონტროლის საკითხები მოცემულია ახალი კანონის მე-13 მუხლის მე-2, მე-3, მე-4 პუნქტებში, მე-14 და 22-ე-24-ე მუხლებში.

პირობითად სახელმწიფო დახმარების დარგში სააგენტოს კონტროლის საკითხები შეიძლება დაიყოს ორ ნაწილად: 1) სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურა – სახელმწიფო ორგანო მიმართავს სააგენტოს სახელმწიფო დახმარების გაცემის თაობაზე, 2) აღსრულება სახელმწიფო დახმარების სფეროში – დაინტერესებული პირი მიმართავს სააგენტოს, კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებით მოკვლევის დაწყების თაობაზე.

1) სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურა - სახელმწიფო ორგანოს მიმართვა სახელმწიფო დახმარების გაცემის თაობაზე:

ახალი კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურის ზოგადი წესის საფუძველზე, სახელმწიფო დახმარების გამცემი სააგენტოს წარუდგენს განცხადებას, რომელიც უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას სახელმწიფო დახმარების განხორციელების **მიზნის**, სახელმწიფო დახმარების **ფორმისა** და **მიმღები სუბიექტების** შესახებ. აღნიშნულ განცხადებასთან ერთად სახელმწიფო დახმარების გამცემმა ასევე უნდა წარუდგინოს

სააგენტოს შესაბამისი დასაბუთება, რომ გასაცემი სახელმწიფო დახმარება მნიშვნელოვნად არ ზღუდავს კონკურენციას. გარდა ამისა, სახელმწიფო დახმარების გამცემი ასევე ვალდებულია აცნობოს სახელმწიფო დახმარების გაცემის პირობების არსებითი (უნდა განისაზღვროს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით) ცვლილებების შესახებ.

ზემოთქმულიდან გამომდინარეობს, რომ მოცემული დებულებები ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს, აცნობონ სააგენტოს სახელმწიფო დახმარების შესახებ (სავარაუდოდ, დახმარების გაცემამდე), თუმცა სადავოა ის საკითხი, სააგენტოში შესაბამისი დასაბუთების წარსადგენად როგორ უნდა განსაზღვროს სახელმწიფო ორგანოებმა მნიშვნელოვნად ზღუდავს თუ არა კონკრეტული სახელმწიფო დახმარება კონკურენციას. მიუხედავად იმისა, რომ „კონკურენციის მნიშვნელოვნად შეზღუდვის“ განმარტება შესაძლოა განისაზღვროს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში, ავტორის აზრით, აღნიშნული უნდა იყოს სააგენტოს უფლებამოსილება და არა სხვა სახელმწიფო ორგანოების ფუნქცია.

მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, მას შემდეგ, რაც სააგენტოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანო წარუდგენს ზემოაღნიშნულ ინფორმაციას, სააგენტო, ამ ინფორმაციის საფუძველზე, ადგენს გასაცემი სახელმწიფო დახმარების შესაბამისობას კანონით განსაზღვრულ დებულებებთან და არა უმეტეს 30 სამუშაო დღის ვადაში ამზადებს სამართლებრივ დასკვნას აღნიშნული დახმარების ამ კანონთან შესაბამისობის თაობაზე. იგივე პუნქტი მიუთითებს, რომ სამართლებრივი დასკვნის გაუცემლობა ჩაითვლება თანხმობად. აღსანიშნავია, რომ საქმის მოკვლევის პროცესში, სააგენტოს³⁰⁹ სახელმწიფო ორგანოებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოსთან მიმართებაში გააჩნია უფლებამოსილება, მოსთხოვოს მათ ამ კანონის დებულებების შესაძლო დარღვევასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია. გარდა ამისა, სააგენტო ასევე უფლებამოსილია მოსთხოვოს ინფორმაცია კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებით შესაბამის ეკონომიკურ აგენტს და სხვა დაინტერესებულ პირს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხოლო დოკუმენტების მიუწოდებლობის შემთხვევაში, იშუამდგომლოს სასამართლოს წინაშე, ეკონომიკური აგენტის მიერ შესაბამისი დოკუმენტაციის წარდგენის თაობაზე.³¹⁰ ამასთან, სააგენტოს ასევე აქვს უფლება მოკვლევის მიზნით, სასამართლოს თანხმობის საფუძველზე, ადგილზე შეამოწმოს საქმეში ჩართული ეკონომიკური აგენტები, რაც ახალი კანონის ინოვაციას წარმოადგენს.

სახელმწიფო დახმარების გამცემის ქმედების ამ კანონით განსაზღვრულ დებულებებთან წინააღმდეგობის გამოვლენის შემთხვევაში, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სააგენტო უფლებამოსილია მოითხოვოს დასაბუთება სახელმწიფო დახმარების გამცემისგან ან/და შეიმუშაოს შესაბამისი რეკომენდაცია.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ძველი კანონის ანალოგიურად, ახალი კანონის შესაბამისად, სააგენტო უფლებამოსილია, გასცეს

³⁰⁹ იხ. კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³¹⁰ იხ. კანონის მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მხოლოდ არასავალდებულო ხასიათის დასკვნა და/ ან შეიმუშაოს რეკომენდაცია.

მე-14 მუხლის მე-3 მუხლის შესაბამისად, სააგენტო, მის მიერ გამოცემულ დასკვნას და რეკომენდაციას წარუდგენს საქართველოს მთავრობასა და სახელმწიფო დახმარების გამცემს. იმავე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, მთავრობა სააგენტოს მიერ წარდგენილი სამართლებრივი დასკვნისა და რეკომენდაციის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას აღნიშნულ საკითხზე. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ახალ კანონში არ არის მითითებული მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების ვადა.³¹¹

2. აღსრულება სახელმწიფო დახმარების სფეროში – ეკონომიკური აგენტის მიერ სააგენტოსთვის მიმართვა საქმის მოკვლევის დაწყების თაობაზე.

ახალი კანონი ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო ორგანოს მიერ სახელმწიფო დახმარება სააგენტოსთან შეთანხმების გარეშეა გაცემული. შესაძლებელია მივიჩნიოთ, რომ ასეთი სახელმწიფო დახმარებები უკანონოდაა გაცემული.

ასეთი შემთხვევები ახალი კანონის 22-ე-24-ე მუხლებით რეგულირდება. კერძოდ, 22-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, ეკონომიკურ **აგენტს**, რომელსაც მიაჩნია, რომ მას კონკურენციის დარღვევის შედეგად უშუალოდ მიაღდა ზიანი, უფლება აქვს სააგენტოში წარადგინოს საჩივარი (მომჩივანი) და მას აქვს მტკიცების ტვირთი (ავტორის აზრით, მომჩივანს მტკიცების ტვირთი არ უნდა ჰქონდეს). გარდა ამისა, ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, **პირს – განმცხადებელს**, რომელსაც გააჩნია ინფორმაცია ან რაიმე სახის მტკიცებულება იმის შესახებ, რომ ადგილი აქვს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევას, თუმცა მას უშუალოდ ზიანი არ მიაღდა, უფლება აქვს სააგენტოში წარადგინოს განცხადება. ორივე შემთხვევაში სააგენტო 10 დღის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას საქმის მოკვლევის თაობაზე და წერილობით აცნობებს მომჩივანს ან განმცხადებელს მისი გადაწყვეტილების შესახებ. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საჩივრის ან განცხადების წარდგენასთან ერთად შესაბამისი დაინტერესებული ეკონომიკური აგენტი იხდის მომსახურების საფასურს, რომელიც საქმის მოკვლევაზე უარის თქმის შემთხვევაში არ ბრუნდება.

კანონის 24-ე მუხლი განსაზღვრავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც სააგენტოს უფლება აქვს, უარი თქვას საჩივრის ან/და განცხადების საფუძველზე საქმის მოკვლევაზე და ერთ-ერთი ასეთი საფუძველი გათვალისწინებულია 23-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის “დ” ქვეპუნქტში, რომლის მიხედვითაც, სააგენტოს უფლება აქვს უარი თქვას მოკვლევაზე, თუ წარმოდგენილი საჩივარი ან/და განცხადება არ შეესაბამება სააგენტოს საქმიანობის მე-19 მუხლით გათვალისწინებულ პრიორიტეტულ მიმართულებებს.

უფრო ნათელი სურათის შექმნის მიზნით, მოკლედ მიმოვიხილოთ მე-19 მუხლის შინაარსი:

³¹¹ უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი კანონის მე-16 მუხლის შესაბამისად, სააგენტოს ძირითად მიმართულებებს განეკუთვნება „სახელმწიფო დახმარების შეთანხმება“ მაშინ, როდესაც სააგენტოს აღნიშნული ფუნქცია არ გააჩნია, რადგან საბოლოო სიტყვა მთავრობას ეთქმის.

მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს პერიოდულად ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სააგენტო საჩივრებს ან/და განცხადებებს განიხილავს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული პრიორიტეტული მიმართულებების შესაბამისად. მესამე პუნქტი განსაზღვრავს, რომ სააგენტო არ არის პასუხისმგებელი იმ შედეგებზე, რომელიც შეიძლება დადგეს სააგენტოს მიერ საჩივრის ან/და განცხადების უარის თქმის გამო, თუ საჩივარი ან/და განცხადება არ შეესაბამება პრიორიტეტულ მიმართულებებს ან სხვა დასაბუთებული საფუძვლის გამო.

აღნიშნულ მუხლთან დაკავშირებით შეიძლება რამდენიმე მოსაზრება გამოითქვას: პირველი, როდესაც საუბარია სახელმწიფოს მიერ სააგენტოსთვის პრიორიტეტული მიმართულებების დადგენაზე, არ არის მითითება, რომ აღნიშნული პრიორიტეტული მიმართულებები უნდა ითვალისწინებდეს, ან მათ საფუძვლად უნდა ედოს საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული ქვეყნის პრიორიტეტული მიმართულებები. ფორმალურად, აღნიშნული მუხლის ამჟამინდელი ფორმულირება შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას, თავისი შეხედულებისამებრ, ნებისმიერი დროის მონაკვეთში (არ არის დაზუსტებული, თუ რას გულისხმობს ტერმინი „პერიოდულად“) გამოაცხადოს ნებისმიერი სფერო პრიორიტეტად და ამითი საფუძველი მისცეს სააგენტოს საქმის მოკვლევაზე უარი თქვას კანონის ფარგლებში. შესაბამისად, ნებისმიერი სფერო, რომელიც ამა თუ იმ დროის მონაკვეთში, შესაძლებელია გახდეს „სახელმწიფო დახმარების გაცემის პრიორიტეტი“, მარტივად შეიძლება, არ მოთავსდეს სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტთა ნუსხაში.

სააგენტოს მიერ ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში – საქმეზე მოკვლევის დაწყება ან უარი საქმეზე მოკვლევის დაწყების თაობაზე – ის წერილობით აცნობებს ამ გადაწყვეტილების შესახებ მომჩივანს ან განმცხადებელს. საკითხი, თუ რა ხდება სააგენტოს მიერ საქმის მოკვლევის შედეგად დაასკვნის შემუშავების შემდეგ, კანონით ცალსახად დადგენილი არ არის, თუმცა შესაძლებელია მივმართოთ მე-18 მუხლს, რომელიც ეხება ზოგადად სააგენტოს უფლებამოსილებებს.

კერძოდ, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი მიუთითებს, რომ სააგენტო უფლებამოსილია „მიმართოს საქართველოს მთავრობას სამართლებრივი დასკვნით და საჭიროების შემთხვევაში რეკომენდაციით, თუ გაცემული სახელმწიფო დახმარება მნიშვნელოვნად ზღუდავს კონკურენციას“. იმის გათვალისწინებით, რომ არც ერთი სხვა მუხლი სახელმწიფო დახმარების თავში მოთავსებული, არ მიუთითებს კონკრეტულ შედეგებზე, შეიძლება ვივარაუდოთ რომ, თუ სარჩელის ან განცხადების საფუძველზე სააგენტო შეიმუშავებს დასკვნას, ის უბრალოდ ამ დასკვნით ან /და რეკომენდაციით მიმართავს საქართველოს მთავრობას, რის შემდეგაც მთავრობა მიიღებს გადაწყვეტილებას.

1.4.2.2. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება

ახალი კანონის შესაბამისად, ეკონომიკურ აგენტს გააჩნია სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში.

უპირველეს ყოვლისა, კანონი ითვალისწინებს გაცემული სახელმწიფო დახმარების გასაჩივრების შესაძლებლობას. კერძოდ, მე-15 მუხლის თანახმად, თუ გაცემული სახელმწიფო დახმარება მნიშვნელოვნად ზღუდავს კონკურენციას შესაბამის ბაზარზე, ან/და დარღვეულია თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების პროცედურასთან დაკავშირებით, პირს, რომელსაც უშუალოდ მიადგა ზიანი, შეუძლია გაასაჩივროს გაცემული სახელმწიფო დახმარება სასამართლოში. აღნიშნულ მუხლთან მიმართებით, აღსანიშნავია ორი ფაქტორი: **პირველი**, კანონი, სამწუხაროდ, არ განსაზღვრავს, თუ რა იგულისხმება **უშუალო ზიანის მიყენებაში**, შესაბამისად, განმარტების სრული დისკრეცია აქვს სასამართლოს. **მეორე**, მოცემული მუხლი მიუთითებს ზოგადად „**გაცემული სახელმწიფო დახმარების**“ გასაჩივრების შესაძლებლობაზე, შესაბამისად, არ არის ნათელი, საუბარია საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობაზე (დაშვებულ სახელმწიფო დახმარებაზე) თუ ნებისმიერი ტიპის სახელმწიფო დახმარების გასაჩივრებაზე, მათ შორის იმაზეც, რომელიც გაცემული იყო უკანონოდ, სააგენტოსთვის შეტყობინების გარეშე. სავარაუდოდ, მოცემული მუხლი ითვალისწინებს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. აღნიშნული მოსაზრების საფუძველი შესაძლოა ახალი კანონის 24-ე მუხლი გახდეს, რომელიც ქვემოთ არის განხილული. თუმცა, აღნიშნული მუხლი არც საპირისპიროს გამორიცხავს ზოგადი ფორმულირების გამო.

მაშასადამე, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომელიც მე-15 მუხლშია მოცემული, კანონი ასევე ითვალისწინებს სასამართლოსთვის ეკონომიკური აგენტის მიერ მიმართვის სხვა შემთხვევებს. როგორც უკვე იყო აღნიშნული, ახალი კანონის 24-ე მუხლის შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ ეკონომიკური აგენტი (მოსარჩელე) 22-ე მუხლის შესაბამისად მიმართავს სარჩელით სააგენტოს, მასზედ, რომ კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევის შედეგად მას უშუალოდ მიადგა ზიანი, სააგენტოს უფლება აქვს უარი თქვას განაცხადის/სარჩელის საფუძველზე საქმის მოკვლევის დაწყებაზე, იმ მოტივით, რომ აღნიშნული არ შეესაბამება სააგენტოს პრიორიტეტულ მიმართულებებს. კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს აღნიშნული ეკონომიკური აგენტების უფლებების დაცვას და შესაბამისად, უფლებას აძლევს მომჩივანს კონკურენციის დარღვევასთან დაკავშირებით მიმართოს სასამართლოს.

მოცემული დებულების ინტერპრეტირებაც პრობლემატურია და იგი შესაძლებელია ორნაირად იქნეს გაგებული: 1) ეკონომიკურ აგენტს უჩნდება უფლება მიმართოს სასამართლოს **მხოლოდ** სააგენტოს მიერ მისი საჩივრის საფუძველზე საქმის მოკვლევაზე **უარის თქმის შემთხვევაში**. აღნიშნული ვარაუდის საფუძველს გვაძლევს ის გარემოება, რომ თუ პირს სააგენტოში საჩივრის შეტანამდე აქვს აღნიშნული უფლება, არ არსებობდა იმის საფუძველი, რომ კანონმდებელს

აღნიშნული საკითხი ცალკე პუნქტით დაერეგულირებინა (24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტში განესაზღვრა); 2) ეკონომიკურ აგენტს ნებისმიერ დროს (ხანდაზმულობის ვადების გათვალისწინებით), როდესაც ის ჩათვლის, რომ კონკურენციის დარღვევის შედეგად მას აღება უშუალოდ ზიანი, უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს. ამ საფუძველს ახალი კანონის მე-15 მუხლის ფორმულირება გვაძლევს, რადგან 1) მოცემული მუხლი მოთავსებულია უშუალოდ სახელმწიფო დახმარების თავში და 2) ის არ მიუთითებს კონკრეტულად აღნიშნული უფლების არსებობაზე მხოლოდ საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების შემთხვევაში. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული მუხლიც პრობლემატური იყო. ავტორის მოსაზრება შემდეგია: მე-15 მუხლის საფუძველზე ეკონომიკურ აგენტს აქვს უფლება სარჩელით მიმართოს სასამართლოს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების არსებობის შემთხვევაში, ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო დახმარება იქნა გაცემული საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების გარეშე, ეკონომიკური აგენტი ჯერ ვალდებულია მიმართოს სააგენტოს სარჩელით, და სააგენტოს მიერ საქმის მოკვლევაზე დაწყების უარის თქმის შემთხვევაში, მიმართოს სასამართლოს. ავტორის აზრით, აღნიშნული მსჯელობის საფუძველს წარმოადგენს 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, თუმცა, როგორც აღინიშნა, ეს დებულებები ორაზროვანია და არ გამოირიცხავს სხვაგვარ განმარტებასაც.

მაშასადამე, თუ დავეთანხმებით მოცემული მუხლების შესაძლო განმარტებას, მომდევნო განხილვის საკითხია, თუ რა ხდება სააგენტოს მიერ საქმის მოკვლევის თაობაზე დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში. სააგენტოს საქმის მოკვლევის შედეგად, *სავარაუდოდ*, 2 ტიპის დასკვნის შემუშავება შეუძლია: 1) დარღვეულია კონკურენციის ნორმები, 2) კონკურენციის ნორმები დარღვეული არ არის. იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტო ჩათვლის, რომ დარღვეულია კონკურენციის ნორმები, სააგენტო მიმართავს საქართველოს მთავრობას რეკომენდაციით, რომელიც აღნიშნული რეკომენდაციის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას.

რაც შეეხება იმ საკითხს, თუ რა შეუძლია მოიმოქმედოს ეკონომიკურმა აგენტმა იმ შემთხვევაში, თუ ის არ ეთანხმება სააგენტოს მიერ გაკეთებულ დასკვნას, აღნიშნულთან დაკავშირებით კანონი დუმს, თუმცა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, ეკონომიკურ აგენტს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და გაასაჩივროს სააგენტოს დასკვნა, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება.

დაბოლოს, სასამართლოსთვის მიმართვის საკითხთან დაკავშირებით ახალ კანონში კიდევ ერთი მუხლია აღსანიშნავი.

კერძოდ, 29-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს: „თუ საქმის მოკვლევის შედეგად გამოვლინდა, ამ კანონის დებულებების დარღვევა, სააგენტო საქმეს გადასცემს სასამართლოს შემდგომი განხილვისთვის და საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.“ ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სასამართლოსთვის საქმის გადაცემისას სააგენტო გამოდის მოსარჩელედ.

აღნიშნულ მუხლთან დაკავშირებით არ არის ნათელი, რამდენად არის შესაძლებელი მოცემული მუხლი გავრცელდეს სახელმწიფო დახმარებაზე. იმის გათვალისწინებით, რომ მოცემული მუხლი ზოგადია

(თავში „აღსრულება“ არის მოთავსებული) და არ მიუთითებს გამონაკლის შემთხვევებზე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ აღნიშნული მუხლი სახელმწიფო დახმარებაზე ვრცელდება. თუმცა, მეორე, მხრივ ეს საკითხი შესაძლოა სადავო იყოს, იმის გათვალისწინებით, რომ სააგენტოს, სახელმწიფო დახმარებასთან მიმართებაში აქვს მისი დასკვნის საფუძველზე მთავრობისთვის მხოლოდ რეკომენდაციის შემუშავების უფლება. გარდა ამისა, სახელმწიფო დახმარების თავში მე-14 მუხლი ითვალისწინებდა სახელმწიფო დახმარებასთან მიმართებაში საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას. შესაბამისად, მე-14 მუხლი არის ის კონკრეტული მუხლი, რომელიც არეგულირებს სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას სახელმწიფო დახმარების სფეროში და 29-ე მუხლი სახელმწიფო დახმარების სფეროზე არ ვრცელდება.

14.2.3. ჯარიმა

რაც შეეხება ახალი კანონით გათვალისწინებულ სანქციებს, ზემოთ აღნიშნული მე-18 მუხლით გათვალისწინებული ინფორმაციის მიუწოდებლობის შემთხვევაში, მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი შესაძლებლობას აძლევს სააგენტოს ეკონომიკურ აგენტს, დაუწესოს ადმინისტრაციული ჯარიმა, რომელიც, 32-ე მუხლის, განისაზღვრება ათასიდან სამი ათას ლარამდე.

მოცემული მუხლიც ნოვაციურია, რადგან მოქმედი კანონის შესაბამისად, სააგენტოს ჯარიმის დაწესების უფლებამოსილება არ გააჩნდა.

14.3. დასკვნა

ახალი კანონის შემუშავების დროს საქართველოს მთავრობის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა კონკურენციის პოლიტიკაში რეფორმების განხორციელება და ამ რეფორმების სფეროში სახელმწიფო დახმარების წესებიც მოექცა. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ახალი კანონი სახელმწიფო დახმარების სფეროში ბევრ საკითხს ახლებურად მიუღდა, მათ შორის გამოიკვეთა სასამართლოს როლი სახელმწიფო დახმარების სფეროში, და ასევე სააგენტოსადმი საქმის მოკვლევის პროცესში უფლებამოსილებების გაზრდა, ზოგიერთი საკითხი მაინც პრობლემატური რჩება. უფრო მეტიც, საკითხების ნაწილი კიდევ უფრო პრობლემატური გახდა, ვიდრე ეს 2005 წლის კანონით იყო გათვალისწინებული.

პრობლემატურ საკითხთა რიცხვს, უპირველეს ყოვლისა, განეკუთვნება ის გარემოება, რომ ახალ კანონში ფაქტობრივად არ არის მოცემული სახელმწიფო დახმარების განმარტება, რაც პირდაპირი მიმანიშნებელია იმაზე, რომ ამ კანონის პრაქტიკაში გამოყენება შესაძლოა შეფერხდეს. გარდა ამისა, პრობლემატურ საკითხს ასევე

წარმოადგენს გამონაკლისთა სიის ისეთი გაზრდა, რომელიც კანონის მოქმედების სფეროს მნიშვნელოვნად ამცირებს. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში მოთავსებულია კონკრეტული ღონისძიებები, რომლებიც სახელმწიფო დახმარებად არც კი ჩაითვლება, მოქმედების არეალი კიდევ უფრო მცირდება. დაბოლოს, ასევე, უარყოფითად შეიძლება შეფასდეს სააგენტოს არაეფექტურობა სახელმწიფო დახმარების კონტროლის საკითხებთან მიმართებით. ამასთან, დადებითად არ შეფასდება საქართველოს მთავრობის გაძლიერებული როლი სახელმწიფო დახმარების რეგულირების სფეროში.

უფრო მეტიც, უკანასკნელთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ, ზოგადად, კონკურენციის რეგულირებას ერთი ძირითადი მიზანი აქვს – შექმნას და შეინარჩუნოს ჯანსაღი კონკურენტული გარემო ბაზარზე. აღნიშნული მიზანი მიიღწევა ისეთი წესების დაწესებით, რომელიც დაიცავს ბაზარს, ერთის მხრივ, ეკონომიკური აგენტების (მაგალითად, დომინანტური მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების აკრძალვა, ან კარტელური გარიგებების აკრძალვა), ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ისეთი ქმედებებისაგან, რომელმაც შესაძლოა შეაფერხოს ჯანსაღი კონკურენცია, სახელმწიფო დახმარების აკრძალვა სწორედ მეორე საშუალებას განეკუთვნება. ახალი კანონი არათუ არ იცავს ბაზარს მთავრობის მხრიდან ჩარევისგან, არამედ ყველა ბერკეტს მის ხელში ათავსებს.

2. საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების დარგში: შედარებითი ანალიზი

2.1. შესავალი

კვლევის ძირითადი მიზანია სახელმწიფო დახმარების დარგში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის გარკვევა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და ასევე იმის დადგენა, წარმოადგენს თუ არა ახალი 2012 წლის კანონი წინ გადადგმულ ნაბიჯს სახელმწიფო დახმარების დარგში ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით, მის წინამორბედ – 2005 წლის კანონთან შედარებით. ამ მიზნით, ნაშრომის წინა თავი და მოცემული თავის პირველი ნაწილი ემსახურებოდა ორ – საქართველოსა და ევროპული კავშირის – განსხვავებულ სამართლებრივ სისტემებში სახელმწიფო დახმარების წესების შინაარსის განხილვას. საუკეთესო შემთხვევაში საქართველოს სახელმწიფო დახმარების წესები უნდა მიყვანილ იქნეს ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში, თუმცა პირველი შეხედვიდანვე აშკარაა, რომ ევროპულ კავშირში სახელმწიფო დახმარების წესები ბევრად უფრო განვითარებულია, ვიდრე საქართველოში. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო დახმარების არსებული მოდელი

ევროპულმა კავშირმა მიიღო ჯერ კიდევ ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში 1959 წელს, ამ სფეროს ევროპული კავშირში უფრო მეტად განვითარება ლოგიკურია.

მომდევნო ქვეთავებში ნაჩვენებია, თუ რა საერთო და განსხვავებული დამახასიათებელი ნიშნები აქვთ საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობებს ამ სფეროში და საქართველოში რამდენად წარმატებულად ხორციელდება ჰარმონიზაცია სახელმწიფო დახმარების დარგში. კერძოდ, განხილულია და შედარებულია შემდეგი საკითხები: 1) სახელმწიფო დახმარების არსი; 2) დაშვებული სახელმწიფო დახმარება; 2) სახელმწიფო დახმარების რეგულირების პროცედურული საკითხები; 3) სასამართლოს როლი სახელმწიფო დახმარების დარგში.

2.2. სახელმწიფო დახმარების კანონთა მიზნები

ორი სისტემის შედარებითი ანალიზი იწყება იმის განსაზღვრით, თუ რა ძირითად მიზანს ემსახურება სახელმწიფო დახმარების წესების რეგულირება თითოეულ ქვეყანაში, რა არის მათი ამოცანა და რამდენად ძალუძთ, შეასრულონ მათზე დაკისრებული ვალდებულებები. საქართველოსა და ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების წესების საერთო ნიშნები შესაძლოა მიუთითებდეს იმაზე, რომ მათი საფუძველი საერთო ეკონომიკური ლოგიკაა.

როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპული კავშირის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს შეუფერხებელ კონკურენციას, თუმცა ეს არ არის ერთადერთი მიზანი. ევროპული კავშირის სხვა მიზანი, რომელიც უმნიშვნელოვანესია ევროპული კავშირისთვის, არის თავისუფალი შიდა ბაზრის შენარჩუნება და განვითარება. ამ კუთხით სახელმწიფო დახმარება იყო და არის ერთ-ერთი უმთავრესი საფრთხე როგორც „ოთხი თავისუფლების“, ისე საერთო ბაზრის ფუნქციონირებისათვის. აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ ევროპული კავშირის საზოგადოება დაინტერესებულია სახელმწიფო დახმარების წესების უმკაცრეს სტანდარტებში მოქცევითა და მათი შენარჩუნებით.

რაც შეეხება საქართველოს, 2012 წლის „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ კანონის მიხედვით, ამ კანონის ძირითადი მიზანია „საქართველოში თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის უზრუნველყოფა“. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო (ჯერ) არ არის არც ერთი ისეთი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის მხარე, რომელიც შეიძლება შეედაროს ევროპული კავშირის შიდა ბაზარს. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო დახმარების მკაცრ წესებს საქართველოსთვის არ გააჩნია ისეთივე მნიშვნელობა, როგორიც ევროპული კავშირისთვის; თუმცა ეს არ უნდა იყოს გაგებული ისე, რომ საქართველო არ არის დაინტერესებული ამ სფეროს განვითარებით. პირიქით, საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობის (და პოლიტიკური კურსის) გათვალისწინებით, სახელმწიფო დახმარება საქართველოში არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს როგორც არაეფექტური ეკონომიკური აგენტების არსებობის შენარჩუნების უზრუნველყოფელი წყარო. ამდენად, სახელმწიფო დახმარება უნდა იყოს ისეთი საშუალება,

რომელიც, პრობლემების მოგვარების მიზნით, გამოიყენება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში.

სახელმწიფო დახმარების სფეროში საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონების განსხვავებული მიზნები გარკვეულწილად ხსნის, თუ რატომ არის ევროპული კავშირის კანონმდებლობა შედარებით მკაცრი და განვითარებული. ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების პრაქტიკაზე თვალის გადავლება კი საკმარისია იმისათვის, რომ დავინახოთ ევროპული კავშირის აბსოლუტურად ყველა წევრი სახელმწიფოს მხრიდან, მიუხედავად მათი ზომისა და სიმდიდრისა, სახელმწიფო დახმარების გაცემის მიდრეკილება, ხოლო ისეთი პატარა სახელმწიფოსათვის, როგორიც საქართველოა, რომელსაც შედარებით მცირე გამოცდილება აქვს ღია საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირებაში, სახელმწიფო დახმარების გაცემის ცდუნება შესაძლოა იყოს მათზე გაცილებით დიდი. განსაკუთრებით, იმის გათვალისწინებით, რომ ამჟამად მსოფლიოს საერთაშორისო ბაზრებში შედწევა საქართველოს ძირითადი მიზანია, და მისი კონკურენტუნარიანობა დამოკიდებულია საერთაშორისო ბაზარზე კონკურენტუნარიანი საქონლის კონკურენტული ფასებით მიწოდების უნარზე. სახელმწიფო დახმარების გაცემა შესაძლოა დანახულ იქნეს გარკვეულწილად „შეებად“ ეკონომიკური აგენტებისთვის. შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარების გაცემა არ არის მოულოდნელი საქართველოს მხრიდან, მით უმეტეს, რომ ევროპული კავშირიც კი უშვებს სახელმწიფო დახმარების გაცემას და, უფრო მეტიც, ხშირად შესაძლებელს ხდის მის გაცემას ევროპული კავშირის საერთო ინტერესის მქონე მნიშვნელოვანი პროექტის განხორციელების მიზნით, რადგან ის აცნობიერებს დახმარების მნიშვნელობას მისი განვითარებისათვის.

2.3. საერთო და განსხვავებული ნიშნები სახელმწიფო დახმარების არსში

როგორც უკვე აღინიშნა სადოქტორო ნაშრომში, ევროკავშირის კანონმდებლობაში სახელმწიფო დახმარების განმარტება მოცემულია ეკფხ-ის 107-ე მუხლის პირველ პუნქტში. აღნიშნული მუხლის საფუძველზე, ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში შესაძლებელია სახელმწიფო დახმარების იმ კრიტერიუმების განსაზღვრა, რომლის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, კონკრეტული ღონისძიება შესაძლებელია ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად. ასეთ კრიტერიუმებს წარმოადგენს, მაგალითად, **დახმარება, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეზღუდვის საშიშროებას; დახმარება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას და სხვა.** ამასთან, 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი ასევე განმარტავს, რომ დახმარება შესაძლებელია გაცემულ იქნეს ნებისმიერი ფორმით.

რაც შეეხება ახალ კანონში მოცემულ სახელმწიფო დახმარების განმარტებას, ახალი კანონი ფაქტობრივად არ გვათავაზობს მას. სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში უბრალოდ ჩამოთვლილია სახელმწიფო დახმარების ფორმები და განსაზღვრულია, რომ, გარდა აღნიშნულისა, სახელმწიფო დახმარებად ჩაითვლება „სხვა ექსკლუზიური

უფლებების მინიჭება“. ახალი კანონი, 2005 წლის კანონისგან განსხვავებით, არც სახელმწიფო დახმარების „ნებისმიერი ფორმით“ გაცემას ითვალისწინებს. გარდა ამისა, როგორც ახალი კანონის განხილვის დროს იყო აღნიშნული, სახელმწიფო დახმარების განმარტება შეიცავს იმ ქმედებების ჩამონათვალს, რომლებიც სახელმწიფო დახმარებად არ ჩაითვლება, რითაც ახალი კანონის მოქმედების სფერო იზღუდება. აღნიშნულთან მიმართებით უნდა ითქვას, რომ **კანონში მითითებული ღონისძიებები სახელმწიფო დახმარებად მიიჩნევა ევროპული კავშირის სამართლის მიხედვით.**

ახალი კანონისგან განსხვავებით, 2005 წლის კანონში მოცემული იყო სახელმწიფო დახმარების დეფინიცია, რომელიც შეიცავდა ევროპული კავშირის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მსგავს ოთხ კრიტერიუმს, რომელთა დაკმაყოფილებაც აუცილებელი იყო იმისათვის, რომ კონკრეტულ სახელმწიფო ქმედებას მიეღო სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაცია, თუმცა საქართველოს 2005 წლის კანონმდებლობითა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სახელმწიფო დახმარების დეფინიციებს შორის არსებობდა გარკვეული განსხვავებები. კერძოდ, პირველ კრიტერიუმთან – „სახელმწიფოს მიერ გაცემული დახმარება“ მიმართებით აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, არ მიუთითებდა „სახელმწიფოს რესურსებზე“ და არც „სახელმწიფოს“ ცნებას განსაზღვრავდა, რაც, ერთი მხრივ, 2005 წლის კანონის მოქმედების **სპექტრს ზრდიდა** (კანონში სახელმწიფოს რესურსებზე მითითების არარსებობის გამო ისეთი შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო გასცემდა კონკრეტულ დახმარებას ეკონომიკურ აგენტზე, არასახელმწიფო რესურსების მეშვეობით ქმედება მიიღებდა სახელმწიფო დახმარების კვალიფიკაციას, მსგავსი ქმედება ევროპული სამართლის მიხედვით სახელმწიფო დახმარებად არ ჩაითვლებოდა), **ხოლო, მეორე მხრივ, ზღუდავდა** (კანონში სახელმწიფოს რესურსებზე მითითების არარსებობის გამო ისეთი შემთხვევა, სადაც სახელმწიფო თვითონ უშუალოდ არ გასცემდა დახმარებას, მაგრამ დახმარების წყარო, ან ნაწილობრივი წყარო იყო, ასეთი დახმარება, სავარაუდოდ, სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიცირებას თავს აარიდებდა (მაშინ, როდესაც ასეთი დახმარება ევროპული კავშირის მიხედვით სახელმწიფო დახმარებად ჩაითვლება); 2. ასევე 2005 წლის კანონში „სახელმწიფოს“ განსაზღვრების არარსებობის გამო ღონისძიებები ისეთი ორგანოების მხრიდან, რომლებიც მათი კლასიკური გაგებით, „სახელმწიფო უწყებად“ არ გვევლინება, სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიცირებას თავს არიდებდა. აღსანიშნავია, რომ საკითხი ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში განისაზღვრა და ჩამოყალიბდა მრავალი სასამართლო გადაწყვეტილების მეშვეობით და იგი შეიცავს სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ კერძო საწარმოს, რომელზეც მას (სახელმწიფოს) აქვს გავლენა.)

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულ კრიტერიუმთან მიმართებით, საქართველოს 2005 წლის კანონის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხის გარშემო პარადოქსული სიტუაცია იყო: ერთი მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობა იყო უფრო მეტი ქმედებების მომცველი, ვიდრე ევროპული კავშირის კანონმდებლობა, თუმცა, მეორე მხრივ, ის,

სავარაუდოდ, ვერ მოაქცევდა თავისი მოქმედების ქვეშ ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ჩაითვლებოდა უკანონოდ ევროპული კავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად.

რაც შეეხება დანარჩენ (მეორე, მესამე და მეოთხე) კრიტერიუმებს – *დახმარება, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას, ან ქმნის მისი შეზღუდვის საშიშროებას და დახმარება, რომელიც ანიჭებს უპირატესობას კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტს ან გარკვეული საქონლის წარმოებას*, მიუხედავად იმისა, რომ 2005 წლის კანონში არსებობდა მნიშვნელოვანი პრობლემები კრიტერიუმებში მოცემული დეფინიციების დეფინიციტან მიმართებით (მაგალითად, „უპირატესობის“ განმარტება), რაზეც ნაშრომის IV თავში იყო საუბარი, ეს კრიტერიუმები ავტორის მიერ ვერ ჩაითვლება ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შეუსაბამოდ.

2.4 საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები „დაშვებული სახელმწიფო დახმარების“ სფეროში

სახელმწიფო დახმარება, რომელიც შესაძლოა კანონიერად ჩაითვალოს, ახალი კანონისა და ევროპული კანონმდებლობის მიხედვით მოცემულია შემდეგ მუხლებში: ახალი კანონის მე-12 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები და ეკფხ-ის 107-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები. აღნიშნული მუხლების სტრუქტურა იდენტურია, თუმცა შეინიშნება მნიშვნელოვანი შინაარსობრივი განსხვავებები.

მუხლების სტრუქტურულ იდენტურობასთან მიმართებით შეიძლება ითქვას, რომ ახალი კანონის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი, ისევე, როგორც ეკფხ-ის 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო დახმარება დაშვებულია, ხოლო ახალი კანონის მე-12 მუხლის მეორე პუნქტი და ეკფხ-ის 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტი კი განსაზღვრავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც დახმარება *შესაძლოა დაშვებული იქნეს. როგორც უკვე აღინიშნა, მოცემული დაყოფა დაშვებულ სახელმწიფო დახმარებებს შორის საქართველოს 2005 წლის კანონმდებლობაში არ იყო ევკლა გამონაკლისი მოცემული იყო მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტში.*

რაც შეეხება გამონაკლისთა მუხლების შინაარსობრივი თანხვედრის საკითხს, ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

პირველი, ახალი კანონი ითვალისწინებს ისეთ გამონაკლის შემთხვევებს, რომლებიც ასევე გათვალისწინებულია ეკფხ-ის 107-ე მუხლში. კერძოდ, აღნიშნული გამონაკლისები შემდეგია: ა) სახელმწიფო დახმარება გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობის განვითარებისთვის; ბ) სახელმწიფო დახმარება გარკვეული ეკონომიკური სექტორის განვითარებისთვის; გ) სახელმწიფო დახმარება რეგიონული განვითარებისათვის; დ) სახელმწიფო დახმარება კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის; ე) სახელმწიფო დახმარება, რომელიც გაიცემა ფორსმაჟორული შემთხვევებისას; ე) ინდივიდუალური სოციალური დახმარება. 2005 წლის კანონთან მიმართებით შეიძლება ითქვას, რომ მის მიერ

გათვალისწინებული ყველა (სამი) გამონაკლისი ასევე იყო გათვალისწინებული ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში.

მეორე, ახალი კანონი ითვალისწინებს ისეთ გამონაკლისებს, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული უშუალოდ ეკფხ-ის 107-ე მუხლში, თუმცა, *კონკრეტული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში*, მაინც მიიჩნევა დაშვებულად ევროპული კანონმდებლობის მიხედვით, რაც წინაგადგმულ ნაბიჯად შეიძლება შეფასდეს. აღნიშნული გამონაკლისებია: ა) სამეცნიერო კვლევებზე გაცემული დახმარება, და ბ) უმნიშვნელო ოდენობით გაცემული ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარება, რომელიც მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება. აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის კანონმდებლობაში არ იყო გათვალისწინებული ისეთი ნორმა, რომელიც ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში მოცემულ „de minimis“ (უმნიშვნელო ოდენობის) ცნებას გაუტოლდებოდა ან სამეცნიერო კვლევებზე გაცემულ დახმარებას გაითვალისწინებდა. შესაბამისად, საქართველოს ძველი კანონმდებლობა ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შედარებით უფრო მკაცრი იყო; თუმცა, მეორე მხრივ, ეს ფაქტი არ მეტყველებს იმაზე, რომ იგი განაპირობებდა საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შეუსაბამობას.

მესამე, საქართველოს ახალი კანონი, გარდა იმ ღონისძიებებისა, რომელიც ევროპულ კანონმდებლობაშიც მოიძიება, შეიცავს ისეთ გამონაკლისებს, რომელიც არ არის გათვალისწინებული ევროკავშირის კანონმდებლობით.

აღნიშნულ შემთხვევებს მიეკუთვნება: ა) გადასახადების შემცირება და რეგისტრუქტურიზაციის შემთხვევები, თუ აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა; ბ) საგადასახადო დავალიანების, გადახდევინების, უზრუნველყოფის ღონისძიებების შეჩერებისა და საგადასახადო დავალიანებების ჩამოწერის შემთხვევები.

მეორე და მესამე პუნქტით გათვალისწინებულ გამონაკლისებთან დაკავშირებით ახალი კანონი ნაკლებად პრობლემატურია, თუმცა აქაც უნდა აღინიშნოს რამდენიმე გარემოება.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული დაშვებული სახელმწიფო დახმარების შემთხვევები შესაძლოა თანხვედრაში იყოს ერთმანეთთან, მათი შედარება ამ გადასახედიდან მაინც რთულია. აღნიშნული განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ კანონპროექტი ძალიან მშრალად აყალიბებს იმ შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო დახმარება დაიშვება, ან შესაძლებელია დაშვებულ იქნეს. მაგალითად, როგორც აღინიშნა, არც ახალი კანონი და არც ნებისმიერი სხვა ნორმატიული აქტი არ შეიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა იგულისხმება კონკრეტულად რეგიონალურ დახმარებაში, ან რის მიხედვით უნდა შეირჩეს ის რეგიონი, რომელზეც უნდა გაიცეს დახმარება. ასევე, შეიძლება პრობლემატური გახდეს ისეთ სამეცნიერო კვლევებზე გაცემული სახელმწიფო დახმარება, როდესაც სახელმწიფო დახმარება გაცემულია იმ ეკონომიკურ აგენტზე, რომლის კვლევამ შესაძლოა გამოიწვიოს ამ აგენტის პროდუქციის გაუმჯობესება (ან უკეთესი სერვისი) და ამით უფრო კონკურენტუნარიანი გახდეს ბაზარზე. შესაბამისად, თუ მოხდება აღნიშნული გამონაკლისების დაზუსტება შემდგომ კანონჩვემდებარე ნორმატიულ აქტებში, კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისების გამოყენება უფრო ეფექტიანად

მოხდება. მაგალითად, შესაძლებელია, რომ სამეცნიერო კვლევებთან დაკავშირებული სახელმწიფო დახმარების გაცემისას საკანონმდებლო დონეზე ჩამოყალიბდეს ვალდებულება, რომ წინასწარ განისაზღვროს ჩასატარებელი კვლევის შედეგები კონკურენტუნარიან გარემოზე, ასევე დაწესდეს შეზღუდვები დაფინანსების მაქსიმალურ ოდენობაზე (ეს უკანასკნელი შესაძლებელია განისაზღვრულს მაქსიმალური პროცენტული მაჩვენებლის დადგენით). მსგავსად, „დე მინიმის“ („de minimis“) გამონაკლისის ევროპულ კანონმდებლობასთან თანხვედრის მიზნით, უნდა მოხდეს თანხის სწორი განსაზღვრა ევროპული კავშირის კანონმდებლობის პრინციპების გათვალისწინებით. თუმცა ამ კონკრეტულ გამონაკლისთან მიმართებით ისიც კი პრობლემატურია, რომ მთავრობა არის ის ორგანო, რომელზეც მინდობილია კონკრეტული თანხის ოდენობის დასახელება.

რაც შეეხება იმ გამონაკლისებს, რომლებსაც ევროპული კავშირის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს, *კერძოდ, გადასახადების შემცირებისა და რესტრუქტურისაციის შემთხვევები*, თუ აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა, და *საგადასახადო დავალიანების, გადახდევიანების, უზრუნველყოფის ღონისძიებების შეჩერებისა და საგადასახადო დავალიანების ჩამოწერის შემთხვევები*, მათი შეფასებისას აუცილებელია არა მხოლოდ მათი ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში არსებობის ფაქტის შეფასება, არამედ მათი შეფასება სახელმწიფო დახმარების ზოგადი სურათის გათვალისწინებით. შესაბამისად, თუ მოცემულ გამონაკლისებს სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში მითითებულ „გამონაკლისებთან“ ერთად განვიხილავთ (პრივატიზაციის პროცესი, ლიცენზიების ან/და ნებართვების გაცემა, ასევე ის სახელმწიფო შესყიდვები, რომლებიც ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და ქ. თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხებით), აშკარაა, რომ ახალი კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისთა სია მნიშვნელოვნად აღემატება ევროკავშირის კანონმდებლობით დაშვებული გამონაკლისებს. აქვე აღსანიშნავია, რომ გადასახადების შემცირება და სახელმწიფო შესყიდვები ევროკავშირის პრაქტიკაში ყველაზე ხშირად გამოიყენება, როგორც სახელმწიფო დახმარების ფორმა.³¹² ამასთან, იმასაც თუ გავითვალისწინებთ, რომ 1) საქართველოს მთავრობას ჩამოთვლილი სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისებთან მიმართებით უდიდესი როლი აქვს და 2) ახალი კანონის თანახმად, აღნიშნული გამონაკლისები „დასაშვებია“ სიაშია მოთავსებულია და, შესაბამისად, გაიცემა სააგენტოსთვის შესაბამისი შეტყობინების გარეშე, სურათი კიდევ უფრო მძიმდება: ყველა გარემოება მიუთითებს იმაზე, რომ მთავრობას სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისებთან მიმართებით, თითქმის გადამწყვეტი როლი აქვს და ამასთან, პირი აღნიშნულ საკითხებზე ევრც სააგენტოს მიმართავს, რადგან ის არ არის უფლებამოსილი განიხილოს განცხადებები, რომლებიც შეეხება „დასაშვებია“ ტიპის სახელმწიფო დახმარებას, და

³¹² Working Document on European Court of Auditors's Special Report No 15/2011: "Do the Commission's procedures ensure effective management of state aid control?", European Parliament, Committee on Budgetary Control, 2009-2014, (09.01.2012) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documentss/cont/dt/888/888462/888462e.n.pdf

ვერც სასამართლოს დაეყრდნობა, რადგან კანონი პირდაპირ უშვებს აღნიშნული ტიპის დახმარების გაცემას.

2.5. ევროპული კავშირის სამართლითა და ახალი კანონით გათვალისწინებული პროცედურული საკითხების საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები

ევროკომისიის, ისევე როგორც სააგენტოს, ვალდებულებები სახელმწიფო დახმარების სფეროში სახელმწიფო დახმარების გაცემის კონტროლია. შესაბამისად, ამ სფეროში თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ორივე უნდა ახორციელებდეს სახელმწიფო დახმარების წესების „მცველთა“ ფუნქციებს.

ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების სისტემა ავალდებულებს სახელმწიფო დახმარების გამცემ ორგანოებს, შეატყობინონ სახელმწიფო დახმარების გაცემის გეგმის შესახებ კომისიას. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი ვალდებულება პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული ახალი კანონით, აღნიშნული ვალდებულება იგულისხმება.

ორივე – საქართველოსა და ევროპული კავშირის – კანონმდებლობა სახელმწიფო დახმარების შეთანხმების დროს ითვალისწინებს შესაბამისი მოკვლევის წარმოებას (ახალ კანონში ამასთან დაკავშირებით სააგენტოს როლი საკმაოდ გაზრდილია), თუმცა მოკვლევის დასრულების შემდეგ ევროკომისია გამოსცემს გადაწყვეტილებას, ხოლო სააგენტო შეიმუშავებს დასკვნას და საჭიროების შემთხვევაში რეკომენდაციას, რომელიც საბოლოოდ გადაწყვეტილებისთვის ეგზავნება საქართველოს მთავრობას. აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის კანონიც, ახალი კანონის მსგავსად, ითვალისწინებდა რეკომენდაციის გაცემას შესაბამის სახელმწიფო ორგანოსთვის.

ზემოაღნიშნულიდან აშკარაა, ევროკომისიისგან განსხვავებით, სააგენტოს როლი ძალზედ სუსტია. ის მხოლოდ რეკომენდაციით მიმართავს მთავრობას, რომელსაც სრული უფლება აქვს გაითვალისწინოს ან არ გაითვალისწინოს მისი რეკომენდაცია. სახელმწიფო დახმარების სფეროში, ახალი კანონის მიხედვით, ბოლო სიტყვა საქართველოს მთავრობას ეთქმის მაშინ, როდესაც ევროპული კავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების ორგანო ევროკომისიაა (აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის კანონის შესაბამისად, თვით სახელმწიფო უწყება, რომელიც მიმართავდა სააგენტოს სახელმწიფო დახმარების გაცემის შესათანხმებლად, თავად ღებულობდა აღნიშნულთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას).

ახალი კანონის შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო დახმარების შესახებ შეტყობინება არ იყო გაგზავნილი სააგენტოში და აღნიშნულით უშუალო ზიანი მიადგა ეკონომიკურ აგენტს, მას უფლება აქვს საქმეზე მოკვლევის დაწყების მიზნით მიმართოს სააგენტოს საჩივრით. გარდა ამისა, სააგენტოსთვის მიმართვის უფლება ასევე გააჩნია პირს, რომელიც უბრალოდ ფლობს ინფორმაციას იმის შესახებ,

რომ აღგილი აქვს კონკურენციის დარღვევის შემთხვევას, კერძოდ, თუ შეტყობინების გარეშე გაცემულია სახელმწიფო დახმარება. თუმცა აქ აღსანიშნავია, რომ საკითხის **პრიორიტეტულ მიმართულებებთან** თანხვედრის არარსებობისას, სააგენტოს აქვს უფლება უარი თქვას მოკვლევის დაწყებაზე. ასევე აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ სარჩელის ან განცხადების არარსებობის შემთხვევაში, სააგენტოს არ აქვს **საქმის მოკვლევის დაწყების უფლება**.

ახალი კანონის მსგავს მიდგომას ითვალისწინებს ანალოგიურ შემთხვევაში ევროკავშირის კანონმდებლობაც, თუმცა კონკრეტული განსხვავებები შეინიშნება. კერძოდ, ნებისმიერი დაინტერესებული მხარე, იქნება ეს კერძო პირი თუ სახელმწიფო, უფლება აქვს მიაწოდოს კომისიას ინფორმაცია მისთვის ცნობილი უკანონოდ გაცემული სახელმწიფო დახმარების შესახებ. კომისია კი, თავის მხრივ ვალდებულია, გადაამოწმოს მიწოდებული ინფორმაციის სისწორე და საჭიროებისამებრ მიიღოს ზომები. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს უფლებამოსილებებისგან განსხვავებით, კომისიას აქვს არა მხოლოდ უფლება, არამედ **ვალდებულებაც** თავად დაიწყოს საქმის მოკვლევა, თუ ის ჩათვლის, რომ შესაძლოა კონკურენციის წესების დარღვევას ჰქონდეს ადგილი. ამით აშკარაა, რომ კომისია ბევრად უფრო ეფექტიანად ახორციელებს სახელმწიფო დახმარების კონტროლს, ვიდრე სააგენტო, რომელიც მხოლოდ საჩივრის ან განცხადების საფუძველზე იწყებს საქმის მოკვლევას.

ამასთან, აღსანიშნავია ის, რომ 2005 წლის კანონი აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით ევროპული კავშირისა და ახალი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ დებულებებს არ შეიცავდა. ამ მიმართულებით ახალი კანონი წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს.

2.5.1. სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება

იმის გათვალისწინებით, რომ კომისია შეიმუშავებს გადაწყვეტილებებს, რომლებსაც სავალდებულო ძალა აქვთ, ამ გადაწყვეტილების სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან უგულებელყოფის შემთხვევაში ან იმ შემთხვევებში, როდესაც მხარე არ ეთანხმება კომისიის გადაწყვეტილებას, ევროპული კავშირის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სასამართლოსთვის მიმართვის სხვადასხვა გზას.

კერძოდ, როგორც უკვე აღინიშნა, სასამართლოში შესაძლებელია შეტანილ იქნეს სარჩელები უმოქმედობის, აქტის ბათილობისა და ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ. ამასთან, სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება აქვთ როგორც ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს (კონკრეტულ შემთხვევებში), ასევე წევრ სახელმწიფოებსა და ევროპული კავშირის ორგანოებს, კომისიის ჩათვლით.³¹³

რაც შეეხება ახალი კანონის მიხედვით სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას, იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკომისიის

³¹³ ინფორმაციისთვის, თუ რომელი ტიპის სარჩელში ვინ შეიძლება იყოს მოსარჩელე, იხილეთ წინამდებარე სადოქტორო ნაშრომის IV თავის მე-2 სექციაში.

გადაწყვეტილებებისაგან განსხვავებით, სააგენტოს რეკომენდაციებს სავალდებულო ძალა არ აქვთ, ისინი სასამართლოში ვერ გასაჩივრდება. ახალი კანონის შესაბამისად, მას შემდეგ, რაც სააგენტო შეიმუშავებს რეკომენდაციას და მთავრობა მიიღებს გადაწყვეტილებას, პირს, რომელიც თვლის, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილებით მას მიადგა ზიანი, აქვს უფლება გაასაჩივროს აღნიშნული გადაწყვეტილება სასამართლოში. გარდა ამისა, გასაჩივრების შესაძლებლობა არსებობს იმ შემთხვევაშიც, თუ გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო დახმარება გაიცა სააგენტოსთან შეთანხმების გარეშე. უკანასკნელ შემთხვევაში ეკონომიკური აგენტი სასამართლოს მიმართავს იმ საფუძველით, რომ გაცემულია სახელმწიფო დახმარება, რომელიც უშუალოდ მას აყენებს ზიანს, თუმცა აღნიშნული უფლება, მიმართოს სასამართლოს, სავარაუდოდ, წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტომ აღნიშნული ეკონომიკური აგენტის საჩივარი არ განიხილა იმ საფუძველით, რომ იგი არ შეესაბამება პრიორიტეტულ მიმართულებებს. იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტომ განიხილა მომჩივნის ან განმცხადებლის საჩივარი და წარუდგინა საქართველოს მთავრობას დასკვნა და რეკომენდაცია, ხოლო მთავრობამ ამ საფუძველზე მიიღო გადაწყვეტილება, პირს, რომელიც არ ეთანხმება აღნიშნულ გადაწყვეტილებას, აქვს უფლება მიმართოს სასამართლოს.

ზემოთქმულიდან აშკარაა, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობაში განსაზღვრული სასამართლოსთვის მიმართვის შემთხვევების მსგავსად, ახალი კანონიც ითვალისწინებს სასამართლოსთვის მიმართვის რამდენიმე შემთხვევას, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ევროკავშირის საკონკურენციო პოლიტიკის რეგულირება ორ დონეზე ხდება, ევროკავშირისა და ნაციონალური (სახელმწიფოების დონეზე), ახალ კანონში ზუსტად იდენტიური მიმართვის მექანიზმები ვერ იქნება უზრუნველყოფილი. მთავარი საკითხი აღნიშნული პუნქტის შეფასებისას უნდა იყოს არა ის, რამდენად ერთნაირი მიმართვის მექანიზმებს გეთავაზობს კანონი და ევროკავშირის კანონმდებლობა, არამედ რამდენად ეფექტიანია ახალი კანონით გათვალისწინებული მექანიზმი. უკანასკნელთან მიმართებით კი შეიძლება ითქვას, რომ ის საკმაოდ ეფექტიანია, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირ შემთხვევაში, როდესაც უფრო ეფექტური და შესაძლოა მომჩივნისთვის უფრო მარტივი ყოფილიყო ჯერ სააგენტოსთვის მიმართვა. ის პირდაპირ სასამართლოსთვის მიმართვას ითვალისწინებს.

2.5.2. სანქციონირების მექანიზმი

2005 წლის კანონის მსგავსად, უმნიშვნელოვანესი განსხვავება ახალ კანონსა და ევროპული კავშირის წესებს შორის, „სანქცირების“ სისტემის არარსებობაა. აღნიშნული შეუსაბამობა ხაზგასასმელია იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპის კავშირის სისტემაში სანქცირების სისტემის არსებობა (უკანონოდ გაცემული სახელმწიფო დახმარების უკან დაბრუნების ვალდებულების ჩათვლით) მიიჩნევა უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად ევროპის კავშირის სახელმწიფო დახმარების კონტროლის ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის.

V დასკვნა

კვლევის პირველ ეტაპზე განხილული იყო საკითხი, რას გულისხმობს ტერმინი „დაახლოება“ (საგარეო კონტექსტში) და რა ფაქტორებზეა დამოკიდებული დაახლოების დებულებების განსაზღვრა.

„დაახლოების“ შინაარსობრივ დატვირთვასთან დაკავშირებით, გაირკვა, რომ ეს ტრანსფორმირებადი ტერმინია და ამ ვალდებულების შემცველი დებულების განმარტება უნდა მოხდეს ორ სუბიექტს შორის სახელშეკრულებო და დიპლომატიური ურთიერთობების კონტექსტის მიხედვით. კერძოდ, ამ დებულებების ინტერპრეტაციისას აუცილებელია, გათვალისწინებული იყოს შემდეგი ფაქტორები: 1. ამოცანები, რომელსაც მიზნად ისახავს ხელშეკრულება და მხარეები; 2. ევროპული კავშირის მესამე სახელმწიფოსთან ურთიერთობის არსებული ვითარება.

თუ ამ ელემენტებს გავითვალისწინებთ ჰარმონიზაციის დებულებების ინტერპრეტირებისას, აშკარა ხდება, რომ, მიუხედავად ჰარმონიზაციისა და დაახლოების ე.წ. „ნებაყოფლობითი“ ბუნებისა, ეს პროცესი ყოველთვის ნებაყოფლობითობის ნიშნით ვერ დახასიათდება, რადგან, რაც უფრო მჭიდრო ინტეგრაციას დაისახავს მიზნად ხელშეკრულება ან თვით მხარეები, მით უფრო გაიზრდება ჰარმონიზაციის ვალდებულება, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად ის ნებაყოფლობითი დარჩება.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, კვლევის ამ ეტაპზე დაახლოების საგარეო კონცეფციის არსებული განსაზღვრებებისათვის ავტორის მიერ შემდეგი კონტრიბუცია გაკეთდა: *„ჰარმონიზაცია ნებაყოფლობითი პროცესია, რომლის ფარგლებშიც მესამე ქვეყანა ცალმხრივად ახდენს საკუთარი კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანას, რაც დამოკიდებულია ევროპულ კავშირთან ამ ქვეყნის საკონტრაქტო ურთიერთობებზე და ასევე იმ მიზნებზე, რომლებიც სასურველია ან გათვალისწინებულია, მიღწეულ იქნეს ამ საკონტრაქტო ურთიერთობების ფარგლებში.“*³¹⁴

კვლევის შემდეგი ეტაპი მიზნად ისახავდა იმის დადგენას, თუ რა მნიშვნელობა აქვს და რა შედეგები შეიძლება მოჰყვეს საქართველოსთვის კანონმდებლობის დაახლოება/არდაახლოებას ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და ამ კონტექსტში რა ღონეზე დაახლოებას გულისხმობს აღნიშნული პროცესი.

პირველ საკითხთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო-ევროპული კავშირის სახელშეკრულებო და პოლიტიკური ურთიერთობის განხილვამ აჩვენა, რომ დაახლოების თვალსაზრისით, შეიმჩნევა დაახლოების დებულების თანდათანობითი გაძლიერება. შესაბამისად, საქართველო-ევროპული კავშირის ურთიერთობების ბოლო განვითარება (რომელიც ჯერ არ დასრულებულა) – ახალი, ასოცირებული ტიპის შეთანხმების გაფორმება, ყველაზე მეტი იმპულსის მიმცემია დაახლოების დებულებების ამოქმედების თვალსაზრისით, ეს კი იმის გათვალისწინებით, რომ ჰარმონიზაციის ეფექტური განხორციელება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების ერთ-

³¹⁴ დეტალური ინფორმაცია აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხილეთ დისერტაციის მე-II თავის დასკვნა.

ერთი ძირითადი წინაპირობა ხდება. თუ გავითვალისწინებთ იმას რომ, საქართველოს ახალი³¹⁵ მთავრობის პრიორიტეტად რჩება ევროპულ სტრუქტურებში ღრმა ინტეგრაცია, და ასევე აქცენტი კეთდება კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმაზე, კონკურენციის წესების (მათ შორის სახელმწიფო დახმარების დარგის წესების) ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია, ისევე როგორც ზოგადად აღნიშნული სფეროს ევექტური რეგულირება, ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხი იქნება საქართველოს როგორც პოლიტიკურ, ისე საკანონმდებლო დონის წესრიგში.

რაც შეეხება იმ საკითხს თუ რა დონეზე უნდა მოხდეს კანონმდებლობის დაახლოება, უნდა აღინიშნოს, სამართლებრივი ჰარმონიზაცია არ გულისხმობს უცხოური კანონების „გადმოწერას“ მათი სპეციფიკურობის გათვალისწინებით ე.ი სრულ დაახლოებას (ამ ეტაპზე მაინც). ჰარმონიზაციის პროცესი ასევე არ გულისხმობს მხოლოდ შიდა მარეგულირებელი ნორმების მიღებას, რომელთა შინაარსი ფაქტობრივად და ნორმატიულად არის შესაბამისობაში ევროპული კავშირის სამართალთან. იმისათვის, რომ ჰარმონიზაცია იყოს წარმატებული, აუცილებელია, საჭირო პირობებისა და ინსტიტუციური შესაძლებლობების უზრუნველყოფა შესაბამის სფეროში, რაც მოიცავს ისეთი მეთოდების ათვისებას, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ევროპული კავშირის კანონმდებლობის პრინციპების ინკორპორაციას ან გადმოტანას ქვეყნის შიდასამართლებრივ სისტემაში და უზრუნველყოფენ მათი იმპლემენტაციის პროცესს.

დისერტაციაში კვლევის შემდგომი ეტაპი მიეძღვნა კონკრეტულად ამ ნაშრომის კვლევის საგანს – საქართველო-ევროპული კავშირის კანონმდებლობის შესაბამისობას.

კვლევის პროცესი ეყრდნობოდა, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობათა განხილვას, რაც არა მხოლოდ თეორიულ, არამედ ამ სფეროში პროცედურული და აღსრულების საკითხების ანალიზს მოიცავდა.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, უპირველეს ყოვლისა, უნდა ითქვას, რომ მოცემული კვლევის პროცესში მიზანს წარმოადგენდა იმის ჩვენება, თუ რა საერთო და განსხვავებული დამახასიათებელი ნიშნებია სახელმწიფო დახმარების სფეროში ახალ კანონსა და ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში და იმის დადგენა, რამდენად ჰარმონიზირებულია ეს სფერო. მოცემული ნაწილის ამოცანა ასევე გახლდათ იმის დადგენა, რამდენად წარმოადგენს ახალი კანონი წინადადებულ ნაბიჯს ევროპულ კავშირთან სამართლებრივი ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით მის წინამორბედ 2005 წლის კანონთან შედარებით.

ანალიზისათვის არჩეულ იქნა შედარების ისეთი მეთოდი, რომელიც განიხილავდა საქართველოსა (როგორც ძველ ასევე ახალ) და ევროპული კავშირის კანონმდებლობებში მოცემული, ერთი მხრივ, სახელმწიფო დახმარების წესების შინაარსობრივ ასპექტებს, ხოლო, მეორე მხრივ, იმპლემენტაციისა და აღსრულების მექანიზმებზე (პროცედურულ საკითხებზე) აკეთებდა აქცენტს. ამ მიდგომამ, ავტორის

³¹⁵ 2012 წლის 1 ოქტომბერს საქართველოში ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები. აღცვენების შემდგომ (არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით) მოხდა საქართველოს ახალი მთავრობის ფორმირება.

აზრით, გაცილებით გაამარტივა სისტემების სახელმწიფო დახმარების სფეროში საერთო და განმასხვავებელი ნიშნების აღქმა და მათ ნაკლოვანებებზე მითითება. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ შედარების წარმოების პროცესში ავტორი იმავდროულად მიუთითებდა კონკრეტულ პრობლემატურ ელემენტებზე საქართველოს კანონმდებლობის დებულებებში, მათი ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შეუსაბამობის თვალსაზრისით, შესაძლებელია საერთო დასკვნის გაკეთება, რომელშიც მოცემულია საერთო და განმასხვავებელი ელემენტების შეჯამება და გამოვლენილია ის ასპექტები, რომლებშიც კანონები თანხვედრაშია ან, პირიქით, შემდგომ მუშაობას (დახვეწას) საჭიროებენ.

აღნიშნულთან დაკავშირებით შესაძლებელია შემდეგი დასკვნების გაკეთება: სახელმწიფო დახმარების ცნებასთან მიმართებით შეიძლება ითქვას, რომ მოქმედი საქართველოსა და ევროპის კავშირის კანონმდებლობა ერთმანეთს არ შეესაბამება. განსხვავებები განმარტებებში რადიკალურია: ევროკავშირის კანონმდებლობაში მოცემული სახელმწიფო დახმარების განმარტების მიხედვით, შესაძლებელია სახელმწიფო დახმარების იმ კრიტერიუმების განსაზღვრა, რომლის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, კონკრეტული ღონისძიება შესაძლებელია სახელმწიფო დახმარებად ჩაითვალოს. შესაბამისად, ევროპული კავშირის კანონმდებლობაში ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიცირება პრობლემას არ წარმოადგენს. რაც შეეხება ახალ კანონში სახელმწიფო დახმარების განმარტებას, ის ფაქტობრივად არ გეთავაზობს მას, სახელმწიფო დახმარების განმარტებაში უბრალოდ ჩამოთვლილია სახელმწიფო დახმარების ფორმები და განსაზღვრულია, რომ, გარდა აღნიშნულისა (ჩამოთვლილი სახელმწიფო დახმარების ფორმებისა), სახელმწიფო დახმარებად ჩაითვლება „სხვა ექსკლუზიური უფლებების მინიჭება“. მას შემდეგ, რაც სახელმწიფო დახმარების განმარტება ჩამოთვლის სახელმწიფო დახმარების სხვადასხვა ფორმას, ის მიუთითებს იმ ქმედებების ჩამონათვალზე, რომლებიც სახელმწიფო დახმარებად არ ჩაითვლება. ამ მხრივ, აღსანიშნავია ის რომ, კანონში მითითებული ღონისძიებები (რომლების, სახელმწიფო დახმარებას არ წარმოადგენენ საქართველოს კანონის მიხედვით) ევროპული კავშირის კანონმდებლობით, კერძოდ ეკფშ-ის 107 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო დახმარებად მიიჩნევა.

რაც შეეხება 2005 წლის კანონის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხს, შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოსა და ევროპის კავშირის კანონმდებლობა ერთმანეთს სრულად არ შეესაბამებოდა, მათ მაინც გააჩნდათ საერთო კრიტერიუმები, და ისინი საერთო ნიშნებით ხასიათდებოდნენ.

კერძოდ, როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების განმარტების თანახმად, იმისათვის, რომ ღონისძიება იყოს სახელმწიფო დახმარება, აუცილებელია, იგი გაიცეს სახელმწიფოს მიერ ან მისი რესურსების მეშვეობით. საქართველოს 2005 წლის კანონმდებლობა ნაწილობრივ აკმაყოფილებდა აღნიშნულ მოთხოვნას – ის ითვალისწინებდა „სახელმწიფოს მიერ“ დახმარების გაცემას, თუმცა არ ითვალისწინებდა „რესურსების“ მოთხოვნას (სახელმწიფო რესურსების არსებობა ქმედებისათვის სახელმწიფო

დახმარების კვალიფიკაციის მინიჭებისას აუცილებელ პირობად მიიჩნევა³¹⁶).

სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიცირებისათვის სხვა აუცილებელი პირობები - *კონკრეტული ეკონომიკური აგენტებისთვის ან სექტორებისთვის უპირატესობის მინიჭება და კონკურენციის შეზღუდვა* ან მისი შეზღუდვის საშუაროების შექმნა, ასევე, გათვალისწინებული იყო საქართველოს 2005 წლის კანონით, თუმცა იმის გამო, რომ ევროპული კავშირის სასამართლო პრაქტიკა ბევრად უფრო მდიდარია, რაც განაპირობებს ამ კრიტერიუმების უფრო ზუსტ გამოყენებას ევროპულ კავშირში, ეჭვქვეშ იდგა პრაქტიკაში ამ პირობების ეფექტური გამოყენების საკითხი.

ანალოგიური მდგომარეობა იყო ეკონომიკური აგენტისათვის „უპირატესობის მინიჭების“ კრიტერიუმთან დაკავშირებითაც. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე – საქართველოსა და ევროპული კავშირის – განმარტებაში აუცილებელი პირობა იყო, „უპირატესობის მინიჭება“ ეკონომიკური აგენტისთვის ყოფილიყო სახეზე, მხოლოდ ევროპის კავშირის კანონმდებლობაშია განსაზღვრული უპირატესობის მნიშვნელობა და მისი დადგენის პირობები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო დახმარების დეფინიციის ნაწილში, საქართველოს 2005 წლის კანონმდებლობა უფრო ახლოს იდგა ევროპული კავშირი კანონმდებლობასთან თავისი შინაარსით, ვიდრე ახალი კანონი.

რაც შეეხება იმ შემთხვევებს, როდესაც კანონი გამონაკლისის სახით უშვებს სახელმწიფო დახმარების გაცემას, მოქმედი კანონით გათვალისწინებული დაშვებული სახელმწიფო დახმარების შემთხვევები ასევე ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის კანონმდებლობას. გარდა იმისა, რომ თვით ჩამონათვალთა ნუსხაა შეუსაბამო (იმ მიზეზების გამო, რომელიც უკვე ზემოთ განხილულია), ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საკითხების სპექტრი, რომლებიც შესაძლოა სახელმწიფო დახმარების წესების რეგულირების ქვეშ ექცეოდეს, ძალზედ ვიწროა, რაც ნაწილობრივ სახელმწიფო დახმარების დეფინიციის მოცემული „გამონაკლისებით“ არის განპირობებული. ამ კუთხით, აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის კანონი ფორმალურად არ ეწინააღმდეგებოდა ევროპული კავშირის კანონმდებლობას. თუმცა, მეორე მხრივ, ის ფაქტი, რომ კანონმდებლობა არ მიუთითებდა გამონაკლისების გამოყენების კრიტერიუმებზე, რა თქმა უნდა, განაპირობებდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისების უძღურებას და ამ მუხლის გამოყენებას პრაქტიკაში შეუძლებელს ხდიდა. ამდენად, საქართველოს კანონმდებლობა ამ ნაწილში დასახვეწი იყო სათანადო განმსაზღვრელი წესების შემუშავების თვალსაზრისით. აღსანიშნავია, რომ ეს უკანასკნელი შენიშვნა/რეკომენდაცია, ასევე აქტუალურია მოქმედი კანონის ანალოგიურ მუხლებთან მიმართებითაც.

შესაბამისად, ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, შესაბამისობის კუთხით ანალოგიური სურათი გვაქვს, რაც სახელმწიფო დახმარების ცნებასთან მიმართებით იყო აღნიშნული: 2005 წლის კანონი წინააღმდეგობაში არ მოდიოდა ევროპული კავშირის

³¹⁶ Case C-379/98, *Preussen Elektra AG V Schleswag AG*, [2001] ECR I-2099, para. Case 58, /83, *Commission v France*, „poor farmers“, [1985] ECR 439, para.14; Case C-57/86, *Greece v Commission*, [1998] ECR 2855, para.12.

კანონმდებლობასთან, მაშინ, როდესაც 2012 წლის კანონი რადიკალურად განსხვავდება მისგან.

საქართველოსა და ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების რეგულირების პროცედურულ საკითხებთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული წესები ნაწილობრივ შეესაბამება ევროკავშირის კანონმდებლობას, კერძოდ, სახელმწიფო დახმარების ნოტიფიცირებისა და მოკვლევის წარმოების ნაწილში, თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ 2005 წლის კანონში არსებული უმნიშვნელოვანესი პრობლემები ახალმა კანონმა არათუ ვერ მოაგვარა, არამედ კიდევ უფრო წინა პლანზე გადმოიტანა. აღნიშნული კუთხით განსაკუთრებით საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ სააგენტოს როლი ძალზედ სუსტია, ხოლო საქართველოს მთავრობა ძირითადი გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოა. აღნიშნული განპირობებულია შემდეგი ფაქტორებით: 1) სახელმწიფო დახმარების საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების მთავარი ორგანო საქართველოს მთავრობაა და სააგენტო შეიმუშავებს მხოლოდ რეკომენდაციებს, რომლებსაც სავალდებულო ძალა არ გააჩნია; 2) სააგენტო არ ამტკიცებს სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგად წესს – მას საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს; 3) სააგენტო არ ამტკიცებს მის დებულებას – მას საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს; 4) სააგენტოს თავმჯდომარეს კანდიდატურას პრემიერ-მინისტრი წარადგენს და ამტკიცებს; 5) სააგენტო მისი მუშაობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს არ განსაზღვრავს – მას საქართველოს მთავრობა ადგენს.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ 2005 წლის კანონთან შედარებით ახალი კანონი კიდევ უფრო ასუსტებს სააგენტოს როლს. მაგალითად, მოქმედი კანონის მიხედვით, სააგენტო თავად ამტკიცებს სახელმწიფო დახმარების ზოგად წესსა და მის (სააგენტოს) დებულებას. გარდა ამისა, მოქმედი კანონით სააგენტო თავად განსაზღვრავს მუშაობის ძირითად მიმართულებებს მაშინ, როდესაც ახალი კანონმდებლობით, მას პრიორიტეტულ მიმართულებებს უდგენს საქართველოს მთავრობა.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ დარღვეულია ევროკავშირის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი კონკურენციის რეგულირების პოლიტიკაში – კონკურენციაზე პასუხისმგებელი ორგანოს დამოუკიდებლობა, რაც, საბოლოო ჯამში, გარდაუვალს ხდის დასკვნას იმაზე, რომ სახელმწიფო დახმარების კონტროლის მხრივ საქართველოს მოქმედი, ისევე როგორც ძველი კანონმდებლობა ამ კუთხით არ შეესაბამება ევროპული კავშირის კანონმდებლობას.

რაც შეეხება სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებასა და დარღვევებისთვის პასუხისმგებლობის მექანიზმის არსებობას, პირველთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ ახალი კანონი მის წინამორბედ კანონთან შედარებით წინ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს, რადგან ევროპული კანონმდებლობის მსგავსად, ეკონომიკურ აგენტს, რომელიც ჩათვლის, რომ მისი უფლებები ირღვევა სახელმწიფო დახმარების გაცემით, შესაძლებლობა აქვს მიმართოს სასამართლოს; ხოლო მეორესთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი კანონი, 2005 კანონის მსგავსად, სანქცირების მექანიზმს არ ითვალისწინებს, რაც ასევე განსაზღვრავს მის ევროპულ კავშირთან შეუსაბამობას ამ საკითხზე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნა: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მცირე

ასპექტებში მიახლოებულია ევროპის კავშირის სახელმწიფო დახმარებების წესებს, 2012 წლის თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის კანონის მიღებით, საქართველოს კანონმდებლობაში არ მომხდარა ევროპული კავშირის კანონმდებლობის ძირითადი პრინციპების ინკორპორაცია, რაც ნათლად მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ არის ჰარმონიზებული ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან.

წარმოდგენილი შედარებითი ანალიზის საფუძველზე ავტორი მიიჩნევს, რომ ახალი კანონი საჭიროებს გადამუშავებას ევროკავშირის სამართალთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით.

რაც შეეხება იმ საკითხს, არის თუ არა 2012 წლის 10 აპრილის საქართველოს კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ წინ გადადგმული ნაბიჯი სახელმწიფო დახმარების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობასთან მიმართებით, შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად ზოგიერთი პროგრესული ინოვაციისა, აღნიშნულ კითხვაზე დადებითი პასუხი ვერ იქნება მიღებული.

რეკომენდაციები

იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოება ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან, მოცემული ნაშრომის ფარგლებში ჩატარდა კვლევა საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან სახელმწიფო დახმარების დარგში ჰარმონიზაციის თაობაზე. კვლევამ აჩვენა, რომ შესაბამისობა აღნიშნულ სფეროში არ არის.

ზემოაღნიშნული დასკვნის გათვალისწინებით, სადოქტორო ნაშრომში საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან მიმართებით შედარებითი ანალიზის საფუძველზე შემუშავდა როგორც კონკრეტული, ასევე ზოგადი სახის რეკომენდაციები, რომლებიც, შესაძლოა, ეფექტიანად იქნეს გამოყენებული კონკურენციის პოლიტიკაში ცვლილებების განსახორციელებლად.

:

- სახელმწიფო დახმარების სფეროში ევროპული კავშირის ძირითადი დეფინიციებისა და პრინციპების გათვალისწინება;
 - ✓ მაგალითად, არ არის გათვალისწინებული ექსკლუზიური უფლებების განმარტება, ან დამოუკიდებლობის პრინციპი მიუხედავად იმისა, რომ

ფორმალურად აღნიშნული პრინციპი ნახსენებია მე-17 მუხლის პირველ პუნქტში;

- საქმიანობის ეფექტურად განსახორციელებლად სააგენტოს დამოუკიდებლობითა და საკმარისი კომპეტენციებით უზრუნველყოფა;
 - ✓ მაგალითად, სააგენტოს პრიორიტეტულ მიმართულებებს უდგენს საქართველოს მთავრობა, სასურველია, სააგენტო თვითონ განსაზღვრავდეს მისი მუშაობის მიმართულებებს;
 - ✓ ასევე აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს არ აქვს უფლება საქმის მოკვლევა თავად დაიწყოს, სასურველია, აღნიშნული უფლება ჰქონდეს.
- სააგენტოსთვის მეტი უფლებამოსილების მინიჭება, რაც მოიცავს მის მიერ სახელმწიფო დახმარების სფეროში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას;
- სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან სახელმწიფო დახმარების გაცემის კონტროლის პროცესში ნებისმიერი ჩარევის დაუშვებლობა;
 - ✓ მაგალითად, სასურველია საბოლოო გადაწყვეტილება სახელმწიფო დახმარების შეთანხმებისას მთავრობას არ ჰქონდეს;
- სააგენტოს ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება და ინსტიტუციური განვითარება;
 - ✓ მაგალითად, იმ სააგენტოს თანამშრომელთა რიცხვი, რომელიც კონკურენციის საკითხებზე მუშაობს, სააგენტოს ახალი სახით ჩამოყალიბების შემდეგ არ შეცვლილა;
- გამონაკლისების სისტემის ეფექტურად გამოსაყენებლად სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისების სისტემასთან მიმართებით კრიტერიუმების განსაზღვრა;
- აღსრულების საკითხის შესახებ მუხლების დაზუსტება და დახვეწა (აღსრულების საკითხები ბუნდოვანია);
- სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურების სათანადოდ განსაზღვრა და განმარტება;
 - ✓ სასურველია, სახელმწიფო ორგანო თავად არ განსაზღვრავდეს, ადგილი აქვს თუ არა კონკურენციის მნიშვნელოვან შეზღუდვას;
 - ✓ ასევე სასურველია მოხდეს კონკურენციის მნიშვნელოვანი შეზღუდვის განმარტება;

- სახელმწიფო დახმარების სფეროში სანქციების სისტემის შემოღება, მათ შორის, სანქციების სისტემაში უკანონოდ გაცემული სახელმწიფო დახმარების დაბრუნების გათვალისწინება;
- იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით კანონის დახვეწა და მუხლებს შორის არსებული შეუსაბამობების აღმოფხვრა;
✓ მაგალითად, სასამართლოსთვის მიმართვასთან დაკავშირებით, ბუნდოვანია მე-15 და 24 მუხლები;
- ეფექტიანი სახელმწიფო დახმარების ცნების შემუშავება;
- მომონივანის მტკიცების ტვირთისგან გათავისუფლება.

ამ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საქართველოს მიერ პარმონიზაციასთან მიმართებით ევროპული კავშირის ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი არ არის, ჩამოყალიბდეს ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების სისტემის ზუსტი ანალოგია საქართველოში.³¹⁷ პირიქით, საქართველომ თავის კანონმდებლობას უნდა მოარგოს ამ სფეროში ევროპული კავშირის პრინციპები და მათი გათვალისწინებით უზრუნველყოს სისტემის ეფექტური ფუნქციონირება, რაც არა მხოლოდ თეორიულად საკითხების დარეგულირებას მოიცავს, სათანადო სამართლებრივი ნორმების მიღების გზით, არამედ პრაქტიკაში მათ განხორციელებასაც ითვალისწინებს.

³¹⁷ უკანასკნელის მარტივ მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ „დე მინიმის“-ის შემთხვევა, რომელსაც ევროპული კავშირის კანონმდებლობაც და საქართველოს ახალი კანონმდებლობაც ითვალისწინებს. ავტორის აზრით, უმნიშვნელოვანი საკითხია საქართველოს შემთხვევაში „დე მინიმის“-ის ოდენობის (რაც ევროკავშირის მასშტაბით 200 000 ევროთია განსაზღვრული) გონიერულად განსაზღვრა, რაც, რა თქმა უნდა, 200 000 ევროზე გაცილებით ნაკლებ თანხას გულისხმობს.

ბიბლიოგრაფია

1. წიგნები და სახელმძღვანელოები

BIONDI, Andrea Piet Eeckhout and James Flynn. (Eds). *The Law of the State Aid in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CRAIG, Paul and De Burca, Grainne. *EU law*, Forth edition. US: Oxford University Press, 2008.

CRAIG, Paul and de Burca, Grainne. (Eds). *The Evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

CREMONA, Marise. (Ed) *The Enlargement of the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CREMONA, Marise. "Dynamic and Homogenous EEA: Byzantine Structure and Variable Geometry." *EL Review* 19 (1994): 508-526.

DANNREUTHER, Roland. "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighborhood Policy." *European Foreign Affairs Review* 11 (2006): 83-201.

EGAN, Michell P. *Constructing a European Market*. New York: Oxford University Press, 2001.

EVANS, Andrew. *A Textbook on EU Law*. First edition. UK, Oxford: Hart Publishing, 1998.

EVANS, Andrew. *European Community Law of State Aid*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ფეტელავა, სლავა. კონკურენციის თეორიის ევოლუცია და ანტიმონოპოლიური რეგულირება საქართველოში, დისერტაცია ეკონომიკური დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტი, თბ., 2008.

FOSTER, Nigel. *EU law Directions*, Second edition. USA, NY: Oxford University press, Inc., 2010.

HANCHER, Leigh, Tom Ottervanger and Piet Jan Slot. *EC State Aids*. Second edition. London: Chancery Law Publishing, 1999.

HERNANDEZ, Gustavo E. Luengo. *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law, Conflicts in International Trade Law*. Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2007.

Nye, Dean. *Soft Power- The Means of Success in the World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

MARIA, Alberto Santa. *Competition and State Aid, An Analysis of the EC Practice*. Netherlands: Kluwer Law International BW, 2007.

MATHIJSEN, PSRF (Petrus Servatius Renoldus Franciscus). *A guide to the European Unison Law*. Eighth edition. London: Sweet & Maxwell, 2004.

NICOLAIDES, Phedon, Mihalīs Kekelekis and Philip Buyskes, *State Aid Policy in the European Community: Guide for Practitioner*. Netherlands, The Hague: Kluwer Law International, 2005.

OTT, Andrea and Inglis, Kristyn *Handbook on the European Enlargement, A Commentary on the Enlargement Process*. Netherlands, Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.

QUIGLY, Conor. *European State Aid Law and Policy*. 2nd edition. Oxford: Hart Publishing, 2009.

QUIGLEY, Conor and Collins, Anthony. *EC State Aid Law and Policy*. Oxford: Hart Publishing, 2003.

RUBINI, Luca. *The Definition of Subsidy and State aid, WTO and EC Law in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SWANN, Denis. *The Economics of the Common Market*. Seventh edition. London: Penguin Books, 1992.

STEINER, Josephine and Woods, Lorna. (Eds.). *EU law*, Tenth edition. USA, NY: Oxford University Press, 2009.

STEINER, Josephine and Woods, Lorna. (Eds.). *Textbook on European Community Law*, Eighth Addition. Oxford:Oxford University Press, 2003.

STEINER, Josephine and Woods, Lorna. *EU Law*. 10th edition. US: Oxford University Press INC, NY, 2009.

WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EU Law*. Ninth edition. US: Oxford University Press Inc. NY, 2010.

WHISH, Richard. *Competition Law*. Fifth edition. Oxford: Oxford University Press, 2003.

WHISH, Richard. *Competition Law*. Sixth edition. Oxford: Oxford University Press, 2009.

2. ჟურნალები

ALBI, Annely. "EU's 'External Governance' and legislative Approximation by Neighbours: Challenges for the Classic Constitutional Templates." *European Foreign Affairs Review* 14 (2009): 209-230.

BARTOSCH, Andreas. "The Relationship Between Public Procurement and State Aid Surveillance - The Toughest Standard Applies?" *CML Rev.* 39/3 (2002): 551-576.

BRANIFF, Maire. "Transforming the balkans? Lesson Learning and Institutional Reflexivity in the Eu Enlargement Approach." *European Foreign Affairs Review* 14 (2009):547-563.

CREMONA, Marise. "Flexible Models: External Policy and the European Economic Constitution" in *Constitutional Change in the EU from Uniformity to flexibility*." Edited by Grainne de Burca and Joanne Scott. Oxford: Hart Publishing, 2000: 60.

CREMONA, Marise. "External Relations and External Competence: The Emergence of Integrated Policy." in *The Evolution of EU law* eds. Paul Craig and Greinne de Burca. Oxford: Oxford University Press, 1999. 137-176.

DAVIDDI, Renzo and Ilzovitz, Fabienne. "The Eastern Enlargement of the European Union: Major Challenges for Macro- economic Policies and Institutions of Central and East European Countries." *European Economic Law Review* 41 (1997): 671-680.

EVANS, Andrew. "Voluntary Harmonisation in Integration Between the European Community and Eastern Europe." *European Law Review* 22 (1997): 201-220.

FAKIOLAS, T. Efstathois and Tzifakis, Nikolaos. "Transformation of Accession? Reflecting on the EU's Strategy towards the Western Balkans." *European Foreign Affairs Review* 13 (2008): 377-398.

FRIIS, Luck and Murphy, Anna. "EU and Central and Eastern Europe- Governance and Boundaries." *Journal of Common Market Studies* 37/2 (1999): 211-232.

FRIIS, Luck and Murphy, Anna. "Turbo Charged Negotiations: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe." *Journal of European Public Policy* 7 (2000): 767-786.

GERADIN, Damien and Petit, Nikolas. "Competition Policy and the EU Mediterranean Partnership." 8/2 *EFA Rev* (2003): 153-180.

GRABBE, Heather. "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire." *International Political Science Review* 23/3 (2002): 249-268.

GRABBE, Heather. "How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity." *Journal of European Public Policy* 8 (2001): 1013-1030.

HARPAZ, Guy. "When East Meets West: Approximation of Laws in the EU-Mediterranean Context." *Common Market Law Review* 43 (2006): 993-1022.

HILLION, Christophe. "Mapping out the New Contractual Relations between the European Union and its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine 'Enhanced Agreement'." *European Foreign Affairs Review* 12 (2007): 169-182.

HILLION, Christophe "Thou shalt love thy neighbour... The European Neighbourhood Policy Action Plan between the EU and Ukraine", in *Just Good Friends? Ukraine, Belarus, Moldova and European Neighborhood Policy*, eds., A. Mayhew and N. Copsey (Brighton: Sussex European Institute, 2005): 17-25.

INGLIS, Kristyn. "The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-Accession Reorientation." *Common Market Law Review* 37 (2000): 1173-1210.

ლაფანი, ქეთი, დებატები ანტიმონოპოლიური ორგანოს დამოუკიდებლობის შესახებ, გაზეთი „24 საათი“, №10 (359), თბ., 2003, 31 მაისი.

LAZOWSKI, Adam. "Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration Without Membership in the European Union." *Common Market Law Review* 45 (2008): 1433-1458.

LAZOWSKI, Adam. "With, But Without You: The Europeanization of Legal Order of Neighboring Countries." In *50 years of European Integration: Foundation and perspectives*, edited by A.Ott, and E.Vos. pp.247-270. The Hague: T.M.C. Asser Press and Cambridge University Press, 2009.

KOHLER, Martin. "New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test." *EStAL* 1/2011, (2011): 21-33.

KASHKIN, Serguei. "Strategy and Mechanizms of the Legislation Harmonisation between Russia and the European Union as Key Components of their effective Mutual Development in the XXI Century". *UEPLAC*. (Moscow: 2005).

MAGEN, Amichai. "Transformative Engagement Through law: The Acquis Communautaire as an Instrument of the EU's External Influence." *European Journal of Law Reform* 9/3 (2007): 361-392.

MARSESCEAU, Marc and Montaguti, Elisabetta. "Relations Between the EU and Eastern Europe: A Legal Appraisal." *Common Market Law Review* 32 (1995): 1327-1367.

MEYEDA, Graham. "Developing disharmony? The SPS and TBT Agreements and the Impact of Harmonization on Developing Countries." *Journal of International Economic Law* 7/4 (2004): 737-764.

პაპავა, ვლადიმერ, ლიბერალიზმის ქართული გაგება (და „უკან“ ევროპისკენ კოლუმბისეული გზით), *გაზეთი „24 საათი“* №263 (1415), თბ., 2006, 27 ნოემბერი.

პაპავა, ვლადიმერ, ეკონომიკური პოლიტიკის გარე ფასადები და ხელიდან გაშვებული შანსები, *ჟურნალი „სიჭევა“*, №1, თბ., 2008.

PETROV, Roman. "The Partnership and Cooperation Agreements with the Newly Independent States." In *Handbook on European Enlargement*. Edited by A. Ott and K. Inglis, 175-194. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.

PHINNEMORE, David. "Stabilization and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?". *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): .77-103.

PIONTEK, Eugenius. "Central and Eastern Countries in Preparation for Membership in the European Union- A Polish perspective." *I Yearbook of Polish European Studies* 73, (1997).

SLOT, Piet Jan. "Harmonization of law." *European Law Review* 21, 5-6 (1996): 378-397.

STIPHOUT, Titius Van. "Homogeneity vs. Decision-Making Autonomy in the EEA agreement." *European Journal of Law Reform* 9/3 (2007): 431-447.

TOVIAS, Alfred. "Spontaneous vs. Legal Approximation: The Europeanization of Israel." *European Journal of Law Reform* 9/3 (2007): 485-500.

VELLUTI, Samantha. "European Employment Strategy and the Challenges of Enlargement." in *European Union Law for the Twenty First Century* .Vol. I, Constitutionalism and Public Law, External Relations. Editors and authors severally. USA, Oregon: Hart Publishing, 2004.

WISHLADE, Fiona G. "Competition Policy, Cohesion and Coherence? Member State Regional Policies and the New Regional Guidelines", in Sanoussi Bilal and Phedon Nicolaides eds., "State Aid Rules: Do they promote efficiency?", in *Understanding State Aid Policy in the European Community* (US: Kluwer Law international, 1999), 173 - 206.

3. სამუშაო ფურცლები

CASTELIERO, Andrés Delgado. "Relations Between Switzerland and EU," *EUI Working Paper* (MWP 2008/32): 103-110.

CREMONA, Marise and Hillion, Christohe " l'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighborhood Policy as an Integrated EU foreign and Security Policy." *EUI Working Papers in Law*, No 2006/739.

GRABBE, Heather. "A partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants." *Robert Schuman Center Working Paper* 12/99. San Somenico di Fiesole (FI): European University Institute (1999).

HILLION, Christophe and Mayhew, Alan. "Eastern Partnership- Something New or Window- Dressing." *SEI Working Paper* No 109 (2009).

PETROV, Roman. "Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further Speculation?," *EUI MWP* (2008/17).

4. ევროპული კავშირის სასამართლოს საქმეები

Case C-30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen v ECSC High Authority in Limburg*, [1961] ECR 1.

Case C- 6 and 11/69, *Commission v. France*, [1969] ECR 523.

Case C-47/69, *France v. Commission*, [1970] ECR 487.

Case C-120/73, *Lorenz v. Germany*, [1973] ECR 1471.

Case C-173/73, *Commission v. Italy*, [1974] ECR 709.

Case C-78/76, *Steinike and Weanling v. Germany*, [1977] ECR 595.

Case C-82/77, *Openbaar Ministerie v. Tag Tiggele* [1978] ECR 25.

Case C-120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649.

Case C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial de Alimentacion SA* (1990) ECR 1-4135.

Case C-730/79, *Philip Morris Holland BV v Commission*, [1980] ECR 2671.

Case C-61/79, *Amministrazione Italiana delle Finanze Denavit Italiana SpA* [1980] ECR 1205.

Case C-323/82, *SA Intermills v. Commission* [1984] ECR 3809.

Case C-290/83, *Commission v France*, “poor farmers”, [1985] ECR 439.

Case C-6/97, *Opinion of AG Ruiz-Jarabo Colomer in Italy v Commission*, ECR 2981.

Case C-323/82, *Intermills v. Commission*, [1984] ECR 3809.

Case C-234/84, *Belgium v. Commission*, [1986] ECR 2263.

Case C-348/84, *Germany v. Commission*, [1987] ECR 4013.

Case C-259/85, *France v. Commission* [1987] ECR 4393.

Case C-310/85, *Deufil GmbH v. Commission*, [1987] ECR 901.

Case C-62 and 72/87, *Executive Regional Wallon v. Commission*, [1988] ECR 1573.

Joined cases 67, 68, 70/85, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV and Others v Commission* [1988] ECR 219.

Case C-102/87 *France v. Commission*, [1988] ECR 4067.

Case C-142/87, *Belgium V. Commission*, [1990] ECR I-959.

Case C-301/87, *France v. Commission*, [1990] ECR I- 307.

Case C-303/88, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I -1433.

Case C-305/89, *Italy v. Commission* [1991] ECR I-1603.

Case C-261/89, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I -1437.

Case C-354/90, *Federation Nationale du Commerce Exterior Des Produits Alimentaires and Syndicat National des Negociants at Transformateurs de Saumon v. France*, [1991] ECR I-5505.

Case C-313/90, *CIRFS v. Commission*, [1993] ECR I-1125.

Case C-356/90 and C 180/91, *Belgium v. Commission* [1993] ECR I – 2323.

Joint cases C-72/91 and C-73/91, *Sloman Neptun Schiffabrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffabrts AG* [1993] ECR I-887.

Case C-225/91, *Marta SA v. Commission*, [1993] ECR I - 3202.

Case C-387/92, *Banco Exterior de Espana SA v Ayuntamiento de Valencia*, [1994] ECR I-877.

Case C- 278 to 280/92, *Spain v. Commission* [1994] ECR I -4104.

Opinion in Joined Cases C-278, 279 & 280/92, *Spain v. Commission*, [1994] ECR I-4103.

Case C-359/92, *Germany v. Council* [1994] ECR I-3681.

Case C-348/93, *Commission v. Italy*, [1995] ECR I-673.

Case C-39/94, *SFEI and Others* [1996] ECR I-3547.

Case C-241 /94, *France v. Commission*, [1996] ECR I -4551.

Case C-353/95, *P. Tierce Ladbroke v. Commission* [1997] ECR I-7007.

Case C-355/95, *Textilwerke Deffendorf v. Commission*, [1997] ECR I- 2549.

Case C-57/86, *Greece v Commission*, [1998] ECR 2855.

Case C-367/95P, *Commission v. Sytraval*, [1998] ECR I 1719.

Case T-67/94, *Ladbroke Racing v Commission*, [1999] ECR II-I.

Case C-69/96, *Hamburger Hafen-und Lagerhaus AG v. Commission*, [2001] ECR II-1037.

Case C -6/97, *Italy v Commission*, [1999] ECR O 2951, para.17.

Case C-251/97, *France v. Commission* [1999] ECR I-6639.

Case C-295/97, *Rinaldo Piaaggio SpA v. Inetnational Factors Italia SpA*, [1999] ECR I-3735.

Case C-75/97, *Belgium v. Commission* [1999] ECR I-3671.

Case C-6/97, *Italy v Commission*, [1999] ECR I-2997.

Case C-376/98, *Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union* [2000] ECR I-8419.

Case C-480/98, *Spain v Commission (Magafesa)*, [2000] ECR I-8717.

Case C-156/98, *Federal Republic of Germany v. Commission* [2000] ECR I- 6857.

Case C-94/99, *ARGE Gewerschutz v Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft*, [2000] ECR I-11037.

Case C-53/00, *Ferring*, [2001] ECR I-9067.

Case C-379/98, *Preussen Elektra AG v Schleswig AG*, [2001] ECR I-2099.

Case C-400/99, *Italy v. Commission*, [2001] ECR I-7303.

Case C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH and Wiestersdorfer Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzdirektion für Karnten* [2001] ECR I-8365.

Case C-280/00, *Altmark*, ECR [2003] I-7747.

Case C-452/01, *Ospelt and Schlossle Weissenberg* [2003] ECR I-9743, N.29.

Case C-338/01, *Commission v. Council* [2004] ECR I-4829.

Case C-110/02, *Commission v. Council* [2004] ECR I-6333.

Case C-148/04 *Unicredito Italiano*, [2005] ECR I-1137.

Case C-533/03, *Commission v. Council* [2006] ECR I-1025.

Case T-0447/93 to T-449/93, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento and others v Commission* [1995] ECR II-1971.

Case T-67/94, *Ladbroke Racing v Commission*, [1999] ECR II-I.

Case T-97/94, *Ladbroke Racing v Commission*, [1998] ECR II-1.

Case T-106-95, *Federation Francaise des Societes d'Assurances (FFSA) and other v Commission* [1997] ECR II-229.

Case T-214/95, *Vlaams Gewest v Commission* [1998] ECR II-717.

Case T -95/96, *Gestevisión Telecinco SA v. Commission*, [1998] ECR II -3407.

Case T-132 and 143/96 *Freistaat Sachsen v. Commission*, [1999] ECR II- 3663.

Case T- 288/97, *Regione Autonoma Friuli Venecia Giulia v. Commission*, [1999] ECR II 1871.

Case T- 9/98, *Mitteldeutsche Erdoel –Raffinerie GmbH v. Commission*, [2001] ECR II - 33 67.

Case T- 195/01, *Gibraltar v. Commission*, [2001] ECR II 3915.

Case T- 198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau v. Commission*, [2004] ECR II -27-17.

Case T–375/03, *Fachvereinigung Mineralfaserindustrie eV Deutsche Gruppe der Eurima v. Commission* [2007](unreported).

Case T-70/07 *Cantieri Navali Termoli Spa v. Commission* [2008] (unreported).

5. საქართველოს კანონმდებლობა

1997 წლის 2 სექტემბრის საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ“ დოკუმენტის N828-IX.

2009 წლის 22 ოქტომბრის საქართველოს კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N33, 09.11.2009, დოკუმენტის N1876.

2005 წლის 3 ივნისის საქართველოს კანონი “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე N31, 27.06.2005, დოკუმენტის ნომერი: 1550, ძალის დაკარგვის თარიღი: 23.07.2012.

2012 წლის 8 მაისის საქართველოს კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (ვებგვერდი) 08.05.12. დოკუმენტის N6148-IX.

6. ევროპული კავშირის დოკუმენტები

Treaty on European Union (O.J. C 83 of 30.03.2010)

Treaty on the Functioning of the European Union (O.J. C 83 of 30.03.2010)

Council Directive of 23 October 1962 on the approximation of the rules of the Member States concerning the coloring matters authorized for use in foodstuffs intended for human consumption (O.J. No 115, 11. 11. 1962, L2645/62).

Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts, O.J. 1992, L 209/1, amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 Oct. 1997 (O.J. 1997, L 328/1) (“Public Service Contracts Directive”);

Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, O.J. 1993, L 199/84, amended by Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16 Feb. 1998 (O.J. 1998, L 101/1) (“Sector Directive”);

Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts (O.J. 1993, L 199/1), amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 Oct. 1997 and Council Directive 97/52/EC of 13 Oct. 1997;

Council Regulation (EC) No. 1540/98 of 29 June, Establishing New Rules on Aid to Shipbuilding (O.J.[1998] L 202/1);

Council Regulation No 659/1999 of 22 March, laying down detailed rules for the application of article 88 of the EC Treaty (O.J.[1999] L83/1);

Commission Communication to the Council and to the Parliament. Technical Harmonization and Standardization: New Approach. COM (1985)19 final, 31 January 1985;

Commission Communication on the Interest Rates to be Applied When Aid Granted Unlawfully is Being Recovered (O.J. [2003] C110/8);

Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, STRATEGY PAPER. Brussels, 12.5.2004; COM(2004) 373 final;

Commission’s Communication on Association Agreement with the countries of Central and Eastern Europe: A General Outline, COM (90) 398 final, Brussels, 18 November 1990;

Commission Communication to the Council COM (90) 278 final act of 27 Aug.1990;

Communication from the Commission on Multisectoral Framework on Regional Aids for Large Investment Projects. (notified under document No C(2002)315 (O.J. 2002 C 70/04);

Communication from the Commission, Community Guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in Difficulty (O.J. [2004] C 244/2.);

Commission Communication to the Council and the Parliament on the Strengthening of the ENP COM (2006)726;

Commission Communication in the Application of Article 87 and 88 of EC to State Aids in the form of Guarantees (O.J. [2000] C71/1);

Commission Regulation (EC) 800/2008 Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Common Market in Application of Arts. 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation) (O.J. L 214/3, 09.08.2008);

Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15.12.2006 on the Application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* Aid (O.J. L 379/5, 28.12.2006);

Commission Notice on Cooperation between National Courts and the Commission in the State Aid Field, para 13. (O.J. [1995] C-312/8);

Commission Decision 88/67/CEE concerning the Greek Industry (O.J. L 76[1988]);

Ist Report on Competition Policy (1971);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

VIIIth Report on Competition Policy (1978);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

XIth Report of Competition Policy (1981);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

XIVth Report on Competition Policy (1984);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

XXI Report on Competition Policy, (1991);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

XXVth Report on Competition Policy (1995);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/1995/en.pdf)

XXXth Report on Competition Policy (2000);
(: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

XXXIst Report on Competition Policy (2001);
(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

XXXVIIIth Report on Competition Policy (1998);

(http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

EU-Georgia European Neighbourhood Policy Action Plan (2006);

Press Release, of the General Affairs and External relations Council meeting, 18 June 2007 (10657) (presse 138);

Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, (Prague, May 2009, 8435/09 (presse 78);

Ninth Survey on State Aid in European Union COM (2001), 403 final, 18 July;

EC- EFTA Declaration in Luxemburg of April 1984, or EC EFTA Declaration in Brussels of December 1989;

Conclusions of the Edinburgh Council of 11-12 Dec.1992, based on Commission report entitled Europe and Challenge of Enlargement;

Information from the Commission- Community Framework for State Aid to the Motor Vehicle Industry (O.J.[1997] C 279/1);

Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States of 22 November 1973;

Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection (O.J. [2008] C82/1);

Commission Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013 (O.J. [2006] C 54/8);

Commission Notice on Current State Aid Recovery Interest Rates and Reference Discount Rate for 25 Member State Applicable as from June 1 2006 (O.J. [2006] C 133/2).

7. საერთაშორისო შეთანხმებები:

ევროპული გაერთიანება-ესტონეთი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (O.J) 1998 L 68/3, ძალაშია 1 იანვრიდან, 1998).

ევროპული გაერთიანება-უნგრეთი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (O.J. 1993 L 347/2, ძალაშია 1 თებერვლიდან, 1994).

ევროპული გაერთიანება-პოლონეთი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (O.J. 1993 L 348/2, ძალაშია 1 თებერვლიდან, 1994).

ევროპული გაერთიანება-საქართველოს პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (OJ 1999 L 205, ძალაშია 1 ივლისიდან, 1999).

ევროპული გაერთიანება-რუსეთის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (O.J. 1997 L 327), ძალაში შევიდა 1997 წლის 1 დეკემბერს;

ევროგაერთიანება-უკრაინის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (O.J. 1998, L 49) ძალაში შევიდა 1998 წლის 1 მარტს;

ევროგაერთიანება-მოლდოვის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (O.J. 1998, L 181), ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისს;

ევროგაერთიანება-მაკედონიის, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკის სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმება (O.J. 2004, L84), ძალაში შევიდა 1 აპრილი, 2004:

ევროგაერთიანება-ხორვატიის სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმება (O.J. 2005,LL26), ძალაში შევიდა 2005 წელს.