

საქართველოს ენერგეტიკის სამართლის ევროპიზაცია: სამართლებრივი ჰარმონიზაციის დღის წესრიგი**

1. შესავალი

მოძველებული ეროვნული ენერგეტიკული საკანონმდებლო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზება საჭიროებს ე. წ. „პარადიგმულ ცვლილებას“ იურიდიულ აზროვნებაში და თანმიმდევრული რეფორმატორული კურსის გატარებას. ამჟამად, აღნიშნული კურსი დიდწილად, იმართება ევროპის კავშირსა¹ და საქართველოს შორის თანამშრომლობით და გავლენას ახდენს ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ჩარჩოს ჰარმონიზაციაზე. ევროკავშირის სამართლის ტრანსპოზიცია შიდა საკანონმდებლო სისტემაში, საქართველოსთვის არის დიდი „საშუალება“ დაურეგულირებელი ენერგოსექტორის სისტემატიზაციისათვის. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ეს პროცესი მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე აყენებს ქვეყანას და აგ-

* DAAD-ის მკვლევარი, Ph.D. კანდიდატი ენერგეტიკის სამართლისა და პოლიტიკის ევროპეიზაციაში, ფრიდრიხ შილერის სახელობის იენის უნივერსიტეტი, გერმანია.

** სტატია თარგმნილია ინგლისურიდან.

¹ შემდგომში „ევროკავშირი“.

რეთვე, ავლენს კანონმდებლობის ნაკლოვან მხარეებს შინაარსობრივი თვალსაზრისით. წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, ევროკავშირის საგარეო ენერგეტიკული პოლიტიკის საქართველოს მუნიციპალურ სამართალზე გავლენის გაანალიზების საშუალებით, უპასუხოს ამ გამოწვევებს.

შესაბამისად, სტატია სწავლობს საქართველოს ენერგოსექტორში სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ტენდენციებს, რომელიც მიმართულია ლიბერალური, კონკურენტული და ტრანსპარენტული ენერგო ბაზრისკენ. ნაშრომს, ასევე წვლილი შეაქვს ევროპეიზაციის ხელშეწყობის საკითხში ევროკავშირის, როგორც საერთაშორისო აქტორის როლის შესახებ, თეორიულ და პრაქტიკულ დებატებში. ამ მიზნით, ნაშრომის მეორე და მესამე ნაწილებში განხილულია მთავარი თეორიული საკითხები, ხოლო მეოთხე ნაწილი აანალიზებს სპეციფიკურ ინსტრუმენტებს და უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს მრავალმხრივი და ორმხრივი ხელშეკრულებების საფუძველზე წარმოშობილი ვალდებულებების ჰარმონიზაციის საკითხს.

2. ევროკავშირის ენერგოდიპლომატია საქართველოში

ევროკავშირის საგარეო ურთიერთობები ვეღარ განიხილება ადეკვატურად, ენერგეტიკის სამართლისა და პოლიტიკის ექსტრატერიტორიული გამოყენების გარეშე. ისტორიულად, ჩამორჩენილმა, მომავალზე არაორიენტირებულმა ენერგეტიკულმა ქმედებამ, ახლახან მოიპოვა მნიშვნელობა, გახდა რა ევროკავშირის საგარეო საქმეთა ცენტრალური ელემენტი. მიწოდების უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სირთულეები,² ისეთ საკითხებთან ერთად, როგორცაა იმპორტის საიმედოობა და ლიმიტირებული დივერსიფიკაცია, განაპირობებს ევროკავშირის მონაწილეობას საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების შექმნის პროცესში, რომელიც ამ კონტექსტში წარმოადგენს რისკების შემცირებისა და ენერგო მიზნების დაკმაყოფილების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს იარაღს. ევ-

² საინტერესოა, რომ ევროკავშირის ენერგეტიკის მნიშვნელოვანი ნაწილი იწარმოება ევროკავშირის გარეთ და ძირითადად, ისეთ ქვეყნებში, რომელიც პოლიტიკურად არასტაბილურია და ხასიათდება ადამიანის უფლებათა დაცვის დაბალი სტანდარტითა და ცუდი მმართველობით.

როკავშირი აცნობიერებს რა, რომ „მარცხის ფასი არის ძალიან მაღალი,“³ აქტიურად ერთვება ენერგოდიპლომატიაში და აძლიერებს ურთიერთობებს სამეზობლო ქვეყნებთან. აღნიშნულ ფენომენს შეიძლება ეწოდოს ენერგეტიკის სამართლის ევროპეიზაცია, როდესაც ენერგეტიკის სამართლის (acquis communautaire)⁴ გამოყენება ცდება საერთაშორისო საზღვრებს და აღწევს ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების ენერგოსექტორის მარეგულირებელ შიდა რეჟიმში.

გასაკვირი არ არის, რომ ევროკავშირის სამართლის იმპლემენტაცია შეიძლება გაფართოვდეს წევრი სახელმწიფოების მიღმა, რაც ინკოორპორირებულია ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოების სამართლებრივ ვალდებულებებში.⁵ ევროკავშირი, რომელსაც უნარი აქვს, შევიდეს ტრანსსასაზღვრო საერთაშორისო ურთიერთობებში, ხშირად ევროპეიზაციას მიიჩნევს ორმაგ წახალისებად ევროკავშირის პოლიტიკის შემქმნელებსა და გარეშე დაინტერესებულ მხარეს შორის.⁶ საქართველო ერთ-ერთი ასეთი დაინტერესებული მხარეა, რომელიც არის ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა (ENP)⁷ და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის (EaP),⁸ როგორც ევროკავშირის პოლიტიკის მათ შორის, ენერგეტიკის გაფართოების მექანიზმის მონაწილე. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საერთაშორისო გეოპოლიტიკურ ასპარეზზე სწრაფად განვითარებად ქვეყანას აქვს სტრატეგიული მდებარეობა, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მთავარ

³ Communication from the Commission of 10 November 2010 to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure energy, COM(2010)639,10/11/2010,’ 2.

⁴ ტერმინი გამოიყენება ევროკავშირის სისტემის, ევროკავშირის საკანონმდებლო ორგანოებისა და პრაქტიკის ყველა რეალურ და პოტენციურ უფლებებთან და ვალდებულებებთან მიმართებით. სხვა სიტყვებით, ეს არის ევროკავშირის იურიდიული სლენგი, რომელიც მიუთითებს ევროკავშირის სამართლებრივ სისტემაზე.

⁵ L. Dietz, L. Stirton, K. Wright, ‘South East Europe’s Electricity Sector: Attractions, Obstacles and Challenges of Europeanisation,’ *Elsevier, Utilities Policy* 17, 2009, 7.

⁶ იქვე.

⁷ უფრო მეტი ინფორმაციისთვის: ევროკავშირის საგარეო ქმედება, „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP)“ (<https://eeas.europa.eu>, 2016 წლის 21 დეკემბერი), https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en, შემოწმებულია 2018 წლის 22 სექტემბერს.

⁸ უფრო მეტი ინფორმაციისთვის: ევროკავშირის საგარეო ქმედება, „ევროკავშირის პარტნიორობა (EaP)“ (<https://eeas.europa.eu>, 2016 წლის 19 ოქტომბერი), https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en, შემოწმებულია 2018 წლის 22 სექტემბერს.

სატრანსპორტო გზებს შორის.⁹ ევროპისთვის საქართველო ცენტრალური აზიიდან ევროპულ ბაზარზე ნავთობისა და გაზის ტრანსპორტირებისთვის მიმზიდველ, ალტერნატიულ ქვეყანას წარმოადგენს.¹⁰ აქედან გამომდინარე, საქართველო ევროპისთვის სასურველი ქვეყანაა, რომელიც ცდილობს შექმნას მყარი, კონკურენტული და ბაზარზე ორიენტირებული ელექტრომარეგულირებელი ჩარჩო.

3. მთავარი ტერმინები და განმარტებები

3.1. ენერგეტიკის სამართლის ევროპეიზაციის კონცეპტუალიზაცია

ევროკავშირის ენერგეტიკის სამართალი არის კანონთა კრებული, რომელიც ახდენს ენერგეტიკასთან დაკავშირებული საკითხების მარეგულირებელი წესების ინკაფსულაციას.¹¹ ენერგეტიკული კანონმდებლობის დიდი ნაწილი,¹² რომელიც მიზნად ისახავს ბაზრის, გარემოს, კლიმატის ცვლილების, მონოპოლიის წინააღმდეგ მიმართული და სახელმწიფო დახმარების წესების ლიბერალიზაციას, *inter alia*, წარმოადგენს ევროკავშირის სამართალს. მან სასიცოცხლო ძალა შეიძინა ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ, რომელმაც შემოიღო ახალი სამართლებრივი საფუძვლები ენერგეტიკისთვის. ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 194-ე მუხლი გამოხატავს ევროკავშირის ენერგეტიკული

⁹ L Alieva, N Shapovalova, (eds.), ‘Energy security in the South Caucasus: views from the region,’ *FRIDE working paper*, 2015, 17.

¹⁰ მ. მარგველაშვილი, ა. მაღალაშვილი, თ. კვარაცხელია, ლ. უშხვანი, გ. მუხიგულიშვილი, საქართველოს ენერგეტიკული სექტორი ევროკავშირთან ასოცირების კონტექსტში (თბილისი, 2015), 14.

¹¹ ენერგეტიკის სამართლის და მისი სპეციფიკის უფრო დეტალური მიმოხილვისთვის, იხილეთ: A. J. Bradbrook, ‘Energy Law as an Academic Discipline,’ Vol. 14 (2), *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 1996, 193-217.

¹² სხვადასხვა საკანონმდებლო პაკეტებით ეტაპობრივად დანერგილი, ზოგიერთი მთავარი მეორადი კანონმდებლობა (დირექტივები, რეგულაციები და გადაწყვეტილებები) მოიცავს 1996 წლის დირექტივას ელექტროენერჯის ბაზრის შესახებ და 1998 წლის დირექტივას გაზის ბაზრის შესახებ, სხვადასხვა რეგულაცია ეხება გაზისა და ელექტროენერჯის ქსელის წვდომასა და სხვა საკითხებს, როგორებიცაა მიწოდების უსაფრთხოება, განახლებადი ენერჯია და ენერგოეფექტურობა, და ა. შ.

პოლიტიკის მთავარ ამოცანებს და მოიცავს ამ სფეროში სამ პოლიტიკურ პრინციპს: კონკურენტულობა, მიწოდების უსაფრთხოება და მდგრადობა. აქედან გამომდინარე, ჰიპოთეტურად, საქართველოს ენერგეტიკული კანონმდებლობის ევროპეიზაციამ უნდა დაიცვას ეს პრინციპები და დაადასტუროს ევროპული ღირებულებები. თუმცა, რას ნიშნავს ეს პრაქტიკული თვალსაზრისით და რას წარმოადგენს ევროპეიზაციის ხელშესახები გავლენა?

თავდაპირველად, „ევროპეიზაციის“ შესახებ კვლევა შემოფოთებას გამოხატავდა თითქმის ექსკლუზიურად ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში შიდა გავლენასთან დაკავშირებით. ამ კონტექსტში, ევროპეიზაცია შეიძლება გავიგოთ როგორც სუპრანაციონალური ხასიათის თანმიმდევრული კანონთა კრებული, სადაც ევროკავშირის სამართალი არის შთაგონების ავტონომიური წყარო. ამ ლოგიკის გათვალისწინებით, ტერმინი „ევროპეიზაცია“ მიუთითებს ევროკავშირის შიდა გავლენაზე, რომელიც იმართება ევროკავშირის წევრობის მოთხოვნებიდან გამომდინარე. თუმცა, ევროპული ინტეგრაციის განვითარებისა და მისი გავლენის გაფართოების ფონზე, ამ ექსკლუზიური კვლევის ფოკუსი აღარ არის ადეკვატური.¹³ დღეისათვის, ევროპეიზაცია ასევე შეიძლება უფრო ფართოდ იქნას განმარტებული, როგორც მმართველობის დასავლური მოდელის ადაპტაციის პროცესი. ამ შორეულ პერსპექტივაში, ევროპეიზაცია არის ევროკავშირის არაწევრ ქვეყნებში, ევროკავშირის სამართლის და პრინციპების, როგორც სამართლის მთავარი წყაროს აღიარება, როდესაც ეს სახელმწიფოები ევროკავშირის წესებისა და კონცეფციების ტრანსპლანტაციას ახდენენ თავიანთ ეროვნულ კანონმდებლობაში.¹⁴ სხვა სიტყვებით, ეს არის შესაბამისობაში მოყვანის პროცესი, სადაც ევროკავშირს აქვს ბერკეტი წარმოადგენდეს ცვლილებების კატალიზატორს სამეზობლო ქვეყნებში მათ შორის, საქართველოში, თავისი მექანიზმების ანარეკლის დანერგვის მეშვეობით.

¹³ F. Schimmelfenning, U. Sadelmeier, 'Candidate Countries and Conditionality in Europeanization: New Research Agendas' (ed.) P. Graziano, P. M. Vink, *Palgrave Macmillan*, 2007, 88.

¹⁴ C. Ferreira, 'The Europeanization of Law' in J. Oliveira, P. Cardinal (eds.), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution*, *Springer-Verlag Berlin Heidelberg*, 2009, 171.

3.2. ენერგეტიკის სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ეფექტები

სამართლებრივი ჰარმონიზაცია არის ევროპეიზაციის ერთ-ერთი მექანიზმი, რომელიც განსაზღვრავს ევროკავშირის ტრანსფორმაციული ძალის დინამიკას მესამე ქვეყნებში. ჰარმონიზაცია არის სახელმწიფოს საქმე, რომლის დროსაც ხდება გამიჯნული საკითხების გაერთიანება.¹⁵ სამართლებრივი ჰარმონიზაცია უტოლდება სამართლებრივი სტანდარტებისა და ნორმების ასიმილირებას უცხოური ნორმების მასიური გავრცელებისა და ტრანსპლანტაციის გზით. იგი მიზნად ისახავს განსხვავებული სამართლებრივი სისტემების თანაარსებობას და ქვეყანაში ორგანულად ერთგვაროვანი სამართლებრივი სისტემის შექმნას.¹⁶ სპეციფიკური კანონების ჰარმონიზაცია (რაც ეწინააღმდეგება მთელი სამართლებრივი სისტემის ჰარმონიზაციას) შეიძლება საჭიროებდეს მხოლოდ ტრანსპლანტის განთავსებას სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემაში.¹⁷ ამ კონტექსტში, საქართველოს ენერგეტიკული კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია არის შიდა ენერგეტიკის სამართლის ნორმების ადაპტაცია ევროკავშირის სტანდარტებთან. აღნიშნული ხორციელდება საკანონმდებლო მოქმედებებით, რაც მიზნად ისახავს ევროკავშირის ენერგეტიკის სამართალსა და საქართველოს მუნიციპალურ სამართალს შორის არსებული სამართლებრივი მარეგულირებელი მრავალფეროვნების შემცირებას.

ქვეყანაში გაზის და ელექტრო სექტორი რეგულირდება ყოვლისმომცველი საქართველოს კანონით ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ. ენერგეტიკის მარეგულირებელი შიდასახელმწიფოებრივი ჩარჩო ასევე მოიცავს ნავთობისა და გაზის შესახებ კანონს, ისევე როგორც საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (კომისია) მიერ მიღებულ მეორად ნორმატიულ აქტებსა და სხვა კანონმდებლობას, რომელიც პასუხისმგებელია ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემაზე.¹⁸ მიუხედავად იმისა, რომ ელექ-

¹⁵ A. E. Platsas, 'The Harmonization of National Legal Systems Strategic Models and Factors,' *Elgar Edward Publishing*, 2017, 6.

¹⁶ ი. სამხარაძე, სამართლებრივ სისტემათა ჰარმონიზაცია: ევროკავშირი და საქართველო, სამართლის უურნალი, № 1, თბილისი, 2015, 322.

¹⁷ იქვე, 704.

¹⁸ GNERC, კომისიის მიღებული სამართლებრივი აქტები, <http://gnerc.org/en/legal/komisiis-mier-mighebuli-samartlebrivi-aqtebi> > შემოწმებულია 2018 წლის 22 სექტემბერს.

ტროენერჯისა და გაზის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობაში შევიდა მთელი რიგი ცვლილებები, ენერგეტიკული კანონმდებლობა კვლავ არ შეესაბამება ევროკავშირის მესამე ენერგეტიკულ პაკეტს (ელექტროენერჯისა და გაზის სექტორთან მიმართებით), რომელიც მიზნად ისახავს მიაღწიოს კონკურენტულ ბაზარს, განაცალკევოს ენერგო მოწოდებლები ქსელის ოპერატორებისაგან, გააძლიეროს მარეგულირებლების დამოუკიდებლობა, ხელი შეუწყოს ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობას სისტემის ოპერატორებს შორის, გაზარდოს გამჭვირვალობა საცალო ბაზარზე მომხმარებელთა სასარგებლოდ.¹⁹ გარდა ამისა, საქართველოს ენერგეტიკული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ხელშესახები განახლებადი ენერგეტიკისა და ენერგოეფექტურობის სტანდარტებს, ისევე როგორც არ არსებობს ეროვნული მდგრადი ენერგეტიკული მიზნები ევროკავშირის 2030 სტრატეგიის შესაბამისად.²⁰

ვკამათობთ რა, რომ საქართველოს ენერგეტიკის სისტემა არ მოიცავს იმ თანამედროვე მარეგულირებელ სტანდარტებს, რაც ზემოთ არის ჩამოთვლილი, ენერგეტიკის სამართლებრივი ჰარმონიზაცია არის აბსოლუტური აუცილებლობა, რათა ქვეყანამ მოახდინოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ჩარჩოს მოდერნიზაცია და შეუერთდეს ევროკავშირის ლიბერალურ საბაზრო მოდელს.²¹ საქართველოს მისწრაფება, დაუახლოვოს თავის კანონმდებლობა ევროკავშირის მთავარ მოთხოვნებს, შესაძლებელი იქნება შესაფერისი კოდიფიკაციისა და სააღსრულებო ღონისძიებების გატარების გზით, რომელიც უზრუნველყოფს მყარ და არა ფრაგმენტულ ტრანსფორმაციის პროცესს. დიდი მნიშვნელობა აქვს შესწავლილ იქნას თუ რა კონკრეტულ ინსტრუმენტებს ფლობს ევროკავშირი ტრანსფორმაციის ხელშეწყობის მიზნით. ეს საკითხი მომდევნო თავშია განხილული.

¹⁹ ევროპული კომისია, საბაზრო კანონმდებლობა, <https://ec.europa.eu>. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation> > შემოწმებულია 2018 წლის 22 სექტემბერს.

²⁰ კომისიის კომუნიკაცია ევროპულ პარლამენტს, საბჭოს, ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს და რეგიონულ კომიტეტს, 'A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030,' Brussels, 22.1.2014 COM(2014) 15.

²¹ ლიბერალიზაცია შეიძლება ჩაითვალოს როგორც რეფორმისტულ მიდგომად, როცა იერარქიული „ზემოდან მართული“ მექანიზმები იცვლება ბაზარზე დაფუძნებული ურთიერთობებით.

4. ევროპეიზაციის ინსტრუმენტები ენერგეტიკული საკითხების ექსტერნიზაციისთვის

4.1. საქართველოს ენერგეტიკის ჰარმონიზაციის ჩანასახი: ასოცირების შეთანხმება

ევროკავშირი თავისი საგარეო ენერგო პოლიტიკის გატარებისას ძირითადად, თავის პარტნიორ ქვეყნებთან სამართლებრივი, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ვალდებულებების ქსელის შექმნის მიზნით, იყენებს ხელშეკრულებებს და ფულს.²² პოლიტიკური ბერკეტებისა და ტექნიკური დახმარების ინსტიტუციური მექანიზმის გარდა,²³ არსებობს კომპლემენტარული და მიზნობრივი ჩარჩოების მთელი რიგი, რომელიც იწყება კონკრეტული ენერგეტიკული დებულებების შესახებ მესამე სახელმწიფოებთან ორმხრივი ხელშეკრულებების დადებით (მაგალითად, თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები, ასოცირების შეთანხმებები მრავალმხრივ ხელშეკრულებებზე, როგორებიცაა ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულება და ქართია ენერგეტიკის შესახებ) და სრულდება რეგიონული ან ეროვნული ფარგლებით.²⁴ აღნიშნული რეჟიმები ხასიათდება განსხვავებული იურიდიული ძალით, რომელიც იცვლება რბილი სამართლიდან იურიდიულად სავალდებულო ძალის მქონე ნორმებამდე და შესაბამისად, უფრო მეტად ან ნაკლებად აქვს გავლენა სხვა ქვეყნების ენერგო ბაზარზე.²⁵ საქართველო არის ასოცირების შეთანხმების წევრი და ასევე, შეუერთდა ენერგეტიკული გაერთიანების სადამფუძნებლო ხელშეკრულებას.

²² T. Walde, 'The International Dimension of EU Energy Law and Policy' in M. Fitzmaurice, M. Szuniewicz (eds), *Exploitation of Natural Resources in the 21st Century*, *Kluwer Law International*, 2003, 17.

²³ ევროკავშირმა პარტნიორ ქვეყნებთან, მათი საშინაო პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად და საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ჩარჩოს გასაძლიერებლად გამოიყენა მრავალი ტექნიკური დახმარების პროგრამა, როგორებიცაა TACIS, PHARE, SYNERGY, EU4Energy (მიმდინარე). მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პროგრამები გათვალისწინებულია მიმღებ ქვეყნებს დაეხმაროს ექსპერტიზის მოპოვებაში, ისინი ასევე წარმოადგენენ „მსურველი ქვეყნების“ ენერგეტიკის პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის საშუალებას.

²⁴ V. B. Vooren, A. R. Wessel, *'EU external Relations Law, Text, Cases and Materials,'* Cambridge University Press, 2014, 451.

²⁵ H. Krüger, *'European Energy Law and Policy,'* Edward Elgar Publishing, 2016, 216.

ზოგადად, ასოცირების შეთანხმებებმა შესაძლოა უზრუნველყოს ევროკავშირის ბაზარზე შეღავათიანი წვდომა, ხშირად სამომავლოდ, საბაზო კავშირის ჩამოყალიბების პერსპექტივით.²⁶ ეს ასევე ეხება ევროკავშირი-საქართველოს შორის 2014 წლის ასოცირების შეთანხმებას. თავისი სამართლებრივი ბუნებით, ასოცირების შეთანხმება საქართველოს სავალდებულო ძალის მქონე საერთაშორისო ხელშეკრულებაა, რომელიც იერარქიით ეროვნულ კანონმდებლობაზე მაღლა დგას, რამდენადაც იგი არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას და საქართველოს კონსტიტუციურ კანონს.²⁷

საქართველოს კანონმდებლობის სხვადასხვა სფეროების ევროკავშირის სამართალთან ჰარმონიზაციის პროცესში, რომელიც გამომდინარეობს ასოცირების შეთანხმებიდან, ენერგოსექტორი არის შეთანხმების გადამწყვეტი ასპექტი. ასოცირების შეთანხმების 297-ე მუხლი განსაზღვრავს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ზოგადი თანამშრომლობის პრინციპებს თანამშრომლობის, საერთო ინტერესის, გამჭვირვალობის და პროგნოზირებად პრინციპებზე დაყრდნობით, რაც გამოხატავს ევროკავშირის ძალისხმევას, მხარი დაუჭიროს საქართველოს ენერგეტიკული კანონმდებლობის მოდერნიზაციას თავის სტანდარტებთან დაახლოების გზით. ასოცირების შეთანხმების XXV დანართში მოცემულია ევროკავშირის კონკრეტული სამართლებრივი აქტები (რეგულაციები და დირექტივები), რომელთა იმპლემენტაციაც უნდა მოხდეს ელექტროენერჯის, ბუნებრივი გაზის, ნავთობის, განახლებადი ენერჯისა და ენერგოეფექტურობის სფეროებში. ჩამოთვლილი ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტები, *inter alia* მოცემულია სამართლებრივი დაახლოების დღის წესრიგის მაგალითის სახით, რომლებთანაც უნდა მოხდეს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია: ელექტროენერჯის შესახებ დირექტივა (2009/72/EC), გაზის შესახებ დირექტივა (2009/73/EC), ნავთობის შესახებ დირექტივა (2009/119/EC), განახლებადი ენერჯის შესახებ დირექტივა (2009/28/EC) და ენერგოეფექტურობის შესახებ სამი მთავარი დირექტივა (2006/32/EC, 2010/31/EU, 2010/30/EU). საქართველომ იკისრა ვალდებულება ევროკავშირთან ასოცირებით განსაზღვრულ ვადებში, რაც ითხოვს სახელმწიფო დონეზე ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული ორგა-

²⁶ K. Talus, 'EU Energy Law and Policy: A critical Account,' Oxford University Press, 2013, 9.

²⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 6 (2).

ნოსა და სექტორული სპეციფიკაციის გათვალისწინებით პროგრამების შექმნას, მოახდინოს საჭირო დროს.

4.2. მრავალმხრივი რეჟიმი: ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულება

ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულება, როგორც „სექტორული ნორმატიული მრავალმხრივობა“ (Blockmans, 2012), წარმოადგენს კიდევ ერთ პრინციპულ ინსტრუმენტს საქართველოს ენერგოსექტორის მოდერნიზაციისთვის. ენერგეტიკული გაერთიანების ამუშავება არის ევროკავშირის ენერგეტიკული საგარეო პოლიტიკის განხორციელება და ევროპეიზაციის თამამი ექსპერიმენტი.²⁸ შემდგომში იგი შეიძლება ჩაითვალოს ევროკავშირის პროაქტიულ ძალისხმევად, შეიქმნას პან ევროპული ენერგეტიკული ქსელი, რომლის ხელშეკრული მხარეებიც აიღებენ ვალდებულებას, მოახდინონ ევროკავშირის ენერგეტიკის სამართლის იმპლემენტაცია თავიანთ ეროვნულ სისტემებში.²⁹

ასოცირების შეთანხმების მსგავსად, ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულება ასევე, აწესებს პარტნიორი ქვეყნებისათვის სამართლებრივი ჰარმონიზაციის დღის წესრიგს, რათა მოახდინოს ევროკავშირის სამართლის ექსპორტი ისეთ სფეროებში, როგორცაა ელექტროენერჯია, გაზი, ნავთობი, მომარაგების უსაფრთხოება, ინფრასტრუქტურა ისევე როგორც კანონმდებლობაში, რომელიც დაკავშირებულია გარემოსთან, კონკურენციასთან და განახლებად ენერგოეფექტურობასთან და ენერგოსტაბილურობასთან.³⁰ ხელშეკრულების მე-10 მუხლი თითოეული ხელშეკრული მხარისგან გარკვევით ითხოვს ევროკავშირის ენერგეტიკის სამართლის იმპლემენტაციას.

საქართველოს ხელშეკრულებასთან მიერთება, რომელიც რეგულირდება მიერთების პროტოკოლით,³¹ თავისუფლად შეიძლება ჩაითვალოს

²⁸ M. Roggenkamp, C. Redgwell, A. Ronne, L. Guayo, *‘Energy Law in Europe,’* Oxford University Press, 2007, 202.

²⁹ M. Wustenberg, K. Talus, *‘Risks of Expanding the Geographical of EU Energy Law,’* European Energy and Environmental Law Review, 2017, 139.

³⁰ S. Blockmans, V. B. Vooren, *‘Revitalizing the European Neighbourhood Economic Community: The Case for Legally Binding Sectoral Multilateralism,’ Working Paper, Leuven Centre for Global Governance Studies,* No. 91, 2012, 15.

³¹ ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულებასთან შეერთების პროტოკოლი.

ასოცირების შეთანხმებით უკვე აღებული სამართლებრივი ვალდებულებების „დამტკიცებად“ და ევროპასთან მყარი ენერგოპარტნიორობის მანიფესტაციადა. ამჟამად, პირველადი და მეორადი ენერგეტიკის სამართალი საქართველოში მოიცავს რეგულაციებისა და წესების ზოგიერთ ასპექტს, ევროკავშირის პრინციპების შესაბამისად. თუმცა, ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების მოთხოვნათა თანახმად, საქართველო ვალდებულია, მნიშვნელოვნად შეცვალოს ენერგეტიკული კანონმდებლობა და შექმნას ახალი საბაზრო ჩარჩო, რომელიც შეინარჩუნებს მიწოდების უსაფრთხოებას, კონკურენტულობას და მდგრად მიზნებს.³²

ევროკავშირის ენერგეტიკის სამართლის იმპლემენტაციის შესახებ ანგარიშმა,³³ რომელიც არის პირველი ყოვლისმომცველი დოკუმენტი და აფასებს, თუ სად დგას ქვეყანა ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების მოთხოვნებთან მიმართებით, დაადგინა, რომ საქართველომ მოახდინა თავისი სურვილის დემონსტრირება, ჩამოყალიბდეს ევროკავშირის ენერგეტიკული პარტნიორობის წარმატებულ წევრად. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანამ უკვე მოახდინა მთელი რიგი რეფორმების იმპლემენტაცია, რამაც უზიძგა მის ტრანსფორმირებას ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკიდან, ენერგო ბრუნვის ჩარჩო კვლავ საბჭოთა კანონმდებლობის ძლიერი გავლენის ქვეშ არის. ეს ძირითადად, გამოიხატება სუსტ კონკურენციაში და მარეგულირებელი ჩარჩოს არარსებობაში, რაც ხელს უწყობს სწრაფ გადაწყვეტილებებს.³⁴ ამ პროცესის სირთულეების გათვალისწინებით, ზოგიერთ შემთხვევაში საქართველოს აქვს შესაძლებლობა, რომ მოითხოვოს გადახვევა განსაზღვრული დროით. ეს შესაძლებლობას მისცემს ქვეყანას, რომ მოახდინოს ევროკავშირის წესების იმპლემენტაცია თანმიმდევრულად, მაგრამ დინჯად, საჯარო და კერძო ენერგოსექტორის ინტერესის დაზიანების გარეშე.

³² გ. ნარმანია, ნ. სუმბაძე, საქართველოს კანონმდებლობის ენერგოსექტორში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის მოსალოდნელი გამოწვევები, PMC-ის კვლევითი ცენტრი ან კონრად ადენაურის ფონდი, პოლიტიკის დოკუმენტები, თბილისი 2014, 3.

³³ Energy Governance in Georgia, Report on Compliance with the Energy Community Acquis, Energy Community Secretariat, July, 2017.

³⁴ იქვე.

5. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომი შეეცადა ნათელი მოეფინა ევროკავშირის ტრანსფორმაციული ძალის პოტენციალისთვის საქართველოში. ევროკავშირის ენერგეტიკული სამართლის საქართველოში გამოყენების ანალიზით, წინამდებარე სტატია ასკვნის, რომ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შეთანხმებისა და ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების იმპლემენტაცია, როგორც ურთიერთგამადიერებელი ინსტრუმენტები,³⁵ ვალდებულებას აკისრებს მთავრობას, სექტორი გახადოს უფრო ტრანსპარენტული და ლობერალური.

კონკრეტულ პირობებში, კანონი, როგორც იარაღი და ე. წ. „იურიდიული საგარეო პოლიტიკა“³⁶ ამჟამად, საქართველოს ენერგეტიკის ფორმირების პროცესს აყალიბებს ენერგეტიკის თანამეგობრობის სამართლის შესაბამისად. ენერგეტიკის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი, რომელიც მომზადებულია ენერგეტიკის თანამეგობრობის სამდივნოს დახმარებით,³⁷ წარმოადგენს გიგანტურ ნახტომს ევროკავშირის ენერგეტიკის სამართლის იმპლემენტაციის მიმართულებით. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი, რომელიც ჩაენაცვლება კანონის ელექტროენერგეტიკისა და გაზის შესახებ, კვლავ განხილვის ეტაპზეა მინისტრთა დონეზე, იგი არის ინსტრუმენტული ენერგოსექტორის რე-

³⁵ ეს ორი საერთაშორისო სამართლებრივი მექანიზმი არის ტოლფასოვანი, თავიანთი სამართლებრივი მიზნების გათვალისწინებით. დინამიური ჰარმონიზაციის არგუმენტზე დაყრდნობით, რეკომენდებულია ევროპული გაერთიანების დღის წესრიგის განხორციელება, ვინაიდან ეს არის სრულიად ახალი მექანიზმი საქართველოსთვის, და ეს გულისხმობს დახმარების მოპოვებას (ფინანსურს და ტექნიკურს) ევროკავშირიდან. გადაკვეთის შემთხვევაში, ასოცირების შეთანხმების 218-ე მუხლი მოქმედებს, რომელიც არეგულირებს ასოცირების შეთანხმებასა და ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებას შორის ურთიერთობას და ადგენს, რომ კონფლიქტის წარმოშობისას, ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების დებულებებს მიენიჭება უპირატესი ძალა, როგორც უფრო კონკრეტული და სექტორული სპეციფიკის მქონე სამართლებრივი ინსტრუმენტი.

³⁶ N. Pradel, 'The EU External Energy Policy and the Law: Does the EU Really Matter?' L. Squintani, M. Reese, B. Vanheusden, 'Sustainable Energy United in Diversity – Challenges and Approaches in Energy Transition in the European Union,' European Environmental Law Forum Book Series, Vol. 1, 2014, 245.

³⁷ EU Neighbours East, 'Georgia close to finalising new Energy Law in line with EU standards' (www.euneighbours.eu, 1 December 2017) <<https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/news/georgia-close-finalising-new-energy-law-line-eu-standards>> შემოწმებულია 2018 წლის 25 სექტემბერს.

ფორმირებაში, რომელიც მოიცავს ევროკავშირის მესამე ენერგეტიკული პაკეტის პრინციპებს.

ენერგოსექტორის ევროპეიზაცია მიმდინარე პროცესია და ევროკავშირის ენერგო ნორმების საქართველოს შიდასახელმწიფოებრივ სისტემაში იმპლემენტაცია შეუქცევადი პროცესია. ამის მიუხედავად, სამართალი, როგორც ენერგეტიკის სფეროში საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთი კომპონენტი, მოითხოვს მის შესრულებაზე ზედმიწევნით ზედამხედველობას და დიპლომატიურ დიალოგს.³⁸ შესაბამისად, წარმატება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია შემდეგ ფაქტორებზე: ევროკავშირს უნდა სურდეს, საქართველოში თავისი ენერგო მმართველობის გასაძლიერებლად გამოიყენოს უფრო დახვეწილი მექანიზმი და ეს პროცესი მუნიციპალურ დონეზე თანმდევნი იყოს ძლიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობით, შესაძლებლობების გაძლიერებისა და რეალური სააღსრულებო მექანიზმებით.



³⁸ N. Pradel, 'The EU External Energy Policy and the Law: Does the EU Really Matter?' L. Squintani, M. Reese, B. Vanheusden, 'Sustainable Energy United in Diversity – Challenges and Approaches in Energy Transition in the European Union,' European Environmental Law Forum Book Series, Vol. 1, 2014, 245.