

საქართველოში სამართლებრივი ტრანსპლანტაციიდან ორი წლის შემდეგ, საუკეთესო ჯერ კიდევ წინაა

ქეთევან ზუკაკიშვილი, საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს სამართლებრივი და მეთოდოლოგიური უზრუნველყოფის დეპარტამენტის I კატეგორიის მრჩეველი

გამოთქმული მოსაზრებები პირადად და შესაძლოა არ ასახავდეს სააგენტოს პოზიციას

საქართველო კონკურენციის სამართლის კუთხით განვითარებადი იურისდიქციაა, თუმცა მისი ამბიცია მასშტაბურია, ამიტომაც ქართული კონკურენციის სამართალი ევროკავშირის - კონკურენციის კუთხით ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული იურისდიქციის - კანონმდებლობას დაეფუძნა. ეს სამართლებრივი ტრანსპლანტაცია არ იყო სიტყვასიტყვითი, არამედ გარკვეულწილად ზომამში შემცირებული, გამარტივებული და ადგილობრივ საბაზრო პირობებზე მორგებული. არსებობს გაუმჯობესების შესაძლებლობები,¹ თუმცა ასევე, არაერთი მიზეზი იმისთვის, რომ ითქვას - საქართველოში ოპერაცია „კონკურენცია“ წარმატებით განხორციელდა.

კონკურენციის სამართლის მკვლევარები ვერ თანხმდებიან წინასწარი კონკურენციის სამართლის განვითარებად ქვეყნებში ექსპორტის შესახებ. ზოგი მკვლევარი ეთანხმება პოლ გოდეკის ცნობილ ფრაზას („კონკურენციის სამართლის ექსპორტი დამშეული კაცისთვის ჰალსტუხის ჩუქებასავითაა; ეს უადგილოა; დამშეულ ადამიანს ბევრად უფრო მეტი დაუყოვნებელი საჭიროება უდგას“)². სხვა მკვლევარები, გარკვეული პირობებით, მხარს უჭერენ კონკურენციის სამართლის ექსპორტს³. ამ კუთხით რაიმე შეფასების გაკეთებამდე, მნიშვნელოვანია საქართველოს კონტექსტის მიმოხილვა.

საქართველომ პირველი ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა 1992⁴ წელს მიიღო, საბჭოთა კავშირიდან 1991 წელს დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან მალევე. ეს სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც ცდილობდა დასავლეთის მსგავსი კონკურენციის რეჟიმი შეექმნა (წარმატების გარდამავალი მაჩვენებლით), გაუქმდა 2005 წელს, სამართლებრივი გამარტივებისა და ადმინისტრაციული ცვლილებების ტალღის დროს. იმ მომენტში ქვეყანაში ლიბერტარიანული მიდგომები დომინირებდა, შესაბამისად კონკურენციის რეგულაცია გაქრა ქართული სამართლებრივი წესრიგიდან 2012 წლამდე⁵, ანუ იმ პერიოდამდე, რომელიც წინ უსწრებდა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის

1 მაგ. საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“ არ ითვალისწინებს სანქციას უკანონო კონცენტრაციის შემდგომ. სააგენტოს თავმჯდომარის 2016 წლის 26 თებერვლის ბრძანებით დადგინდა, რომ ორი სურსათის რეალიზატორი კომპანია კანონდარღვევით შეერწყნენ ერთმანეთს - მათ დაარღვიეს კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-11 და 11¹ მუხლები. კონკურენციის სააგენტომ ასევე წარმოადგინა რეკომენდაცია საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, რომელიც ასეთ შემთხვევებში სანქციებს გაითვალისწინებს.

2 ob. P. E. Godek, 'One US Export Eastern Europe Does Not Need', 15 Regulation 20 (1992).

3 ob. Gal, Michal S. and Fox, Eleanor M., "Drafting competition law for developing jurisdictions: learning from experience" (2014). New York University Law and Economics Working Papers. Paper 374; Marcos, Francisco, "Do Developing Countries Need Competition Law and Policy?" (September 2006).

4 საქართველოს სახელმწიფო საბჭოს 1992 წლის დეკრეტი „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის განვითარების შესახებ“, რომელიც 1996 წელს შეიცვალა კანონით „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“.

5 როდესაც საქართველომ მიიღო კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის“ შესახებ; თუმცა, ამ კანონმდებლობის პირობებშიც, კონკურენციის კუთხით აღსრულება პრაქტიკულად არ ხორციელდებოდა.

ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერას 2014 წელს. შესაბამისად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ თანამედროვე ქართული კონკურენციის სამართალი, ნაწილობრივ მაინც, ევროკავშირის მიერ ნორმების დიფუზიის შედეგია.

საქართველო-ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცისა (DCFTA) და შესაბამისი კონკურენციის თავით აღებული ვალდებულებებით საქართველომ იკისრა „ყოვლისმომცველი კონკურენციის კანონმდებლობის“⁶ შემოღება, მათ შორის, ნორმები კონკურენციის შემზღვეველ ხელშეკრულებებზე, ანტიკონკურენციულ ცალმხრივ ქმედებებზე დომინირებული კომპანიების მხრიდან, კონცენტრაციების კონტროლსა და სუბსიდიებზე⁷. ამ ვალდებულებებს თან ახლდა მნიშვნელოვანი ფინანსური და ინსტიტუციური მხარდაჭერა საერთაშორისო დონორების მხრიდან. შედეგად, საქართველომ საბოლოოდ მიიღო ისეთი სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც ევროკავშირის სტანდარტებს შეესაბამება: „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი და შვიდი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომელსაც დამოუკიდებელი ორგანო - კონკურენციის სააგენტო ადასრულებს.

ევროკავშირის სამართალთან მნიშვნელოვანი სიახლოვის კვალდაკვალ, დაკვირვებული თვალი ასევე შეამჩნევს ადგილობრივ ადაპტაციასაც, მაგალითად, სანქციებისა და ჯარიმების ნაწილში⁸, კონკურენციის შემზღვეველი ხელშეკრულებებიდან გამონაკლისების ნაწილში⁹, სახელმწიფო დახმარების ნაწილში¹⁰, სახელმწიფო ორგანოების ქმედებების კონკურენციის სამართალთან და კონკურენციის პოლიტიკასთან თანხვედრის შემოწმების კუთხით გაძლიერებული კონტროლის, არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის წინააღმდეგ მანდატის კუთხით და სხვა. საქართველოს კონკურენციის პროცედურასაც ახასიათებს თავისებურებები, მაგალითად, ძალიან შემჭიდროვებული ვადები¹¹ და ადგილზე შემოწმების შეზღუდული შესაძლებლობები¹². დაბოლოს, რეგულირებულ სექტორებში კონკურენციის სააგენტოს მხოლოდ საკონსულტაციო უფლებამოსილება აქვს.

კონკურენციის შესახებ კანონის ასეთ დეკონსტრუქციას მივყავართ შემდეგ კითხვამდე: რა დოზით არის ევროპული კონკურენციის კანონმდებლობა სასარგებლო, და

6 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების მუხლი 204.

7 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების მუხლი 206 (საინტერესოა, რომ აღნიშნული მუხლი არ იყენებს ტერმინს „სახელმწიფო დახმარება“).

8 „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 და მე-7 მუხლების (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101 და 102 მუხლების ანალოგი) დარღვევისთვის სანქცია წარმოადგენს კანონდამრღვევი ეკონომიკური აგენტის წინა წლის წლიური ბრუნვის 5%-ს; ეს შეიძლება გახდეს 10% რეციდივიზმის შემთხვევაში; კანონი არ ითვალისწინებს პერიოდულ საჯარიმო სახდელს. არასწორი ან არასრული ინფორმაციის წარდგენის ან ინფორმაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში მაქსიმალური სანქციაა 3000 ლარი.

9 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №526 პირდაპირ გაწერს ინდივიდუალურ გამონაკლისებს, შესაბამისად, იქნება ასეთი გამონაკლისების შეზღუდული წრე.

¹⁰ კონკურენციის სააგენტოს რეკომენდაცია საქართველოს მთავრობისადმი სახელმწიფო დახმარების შესახებ არის სარეკომენდაციო ხასიათის.

¹¹ კონკურენციის სააგენტო ადგენს ფორმალურ დასაშვებობას საჩივრის მიღებიდან 3, ხოლო მატერიალურ დასაშვებობას - 30 დღის ვადაში. აღნიშნული ვადის გაგრძელება შესაძლებელია 15 დღით. მოკვლევის ვადაა 3 თვე, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეიძლება გაგრძელდეს საერთო 10 თვემდე.

¹² ადგილობრივი შემოწმების განსახორციელებლად, კონკურენციის სააგენტომ უნდა მოიპოვოს თანხმობა სასამართლოსგან, რაც შეზღუდულია კანონით გათვალისწინებული რამდენიმე საფუძვლით. ასევე, სპეციალური პროცედურის არარსებობის გამო, სასამართლოებისგან არსებობს მოლოდინი (თუმცა ამ საკითხზე სასამართლოს პრაქტიკა ჯერ არ არსებობს), რომ ზოგადი წესის თანახმად, ისინი შეატყობინებენ აღნიშნულ ეკონომიკურ აგენტებს მათთვის პროცედურული გარანტიების უზრუნველყოფის მიზნით. ამდენად, სააგენტოსთვის პრაქტიკულად შეუძლებელია გამოუცხადებელი (საიდუმლო) ადგილზე შემოწმების განხორციელება.

ამასთან, რეალურად გამოყენებული, ქართულ კონტექსტში? მოკლე პასუხია: ძალიან დიდი დოზით. ევროკავშირის სასამართლოს გადაწყვეტილებები და ევროკომისიის პრაქტიკა და „რბილი სამართალი“ რეგულარულად გამოიყენება „კონკურენციის შესახებ“ კანონის ინტერპრეტაციისთვის არამხოლოდ კონკურენციის სააგენტოს, არამედ ქართული სასამართლოების მიერაც. გარდა ამისა, ეკონომიკური აგენტებიც (თუმცა კი, შედარებით მსხვილი) თავიანთ არგუმენტაციაში ხშირად იყენებენ ევროკავშირის გამოცდილებას.

მიუხედავად იმისა რომ ზოგიერთ კოსმეტიკურ, და რიგ შემთხვევებში, უფრო შინაარსობრივ, ცვლილებას ვერ გამოვრიცხავთ, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი რეალურად ხდება ქართული სამართლებრივი წესრიგის ინტეგრალური, ფუნქციონირებადი ნაწილი. კონკურენციის შესახებ მეცნიერების, მედია ინტერესისა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ქვეყნის ბიზნეს სექტორში კონკურენციის კულტურის ზრდის კვალდაკვალ, კანონის სრული პოტენციალი კიდევ უფრო გამოვლინდება.

იმ ფონზე, როდესაც ზოგი შიშობდა, რომ ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ტრანსპლანტაციას საქართველოში „ტროას ცხენის“ ეფექტი შეიძლება ჰქონოდა, ყველაზე უარეს შემთხვევაში „ჰიბრიდული ცხენის“¹³ ეფექტია სახეზე: გარკვეული გაუმჯობესების შესაძლებლობები, თუმცა უფრო მეტი სარგებელი. ცხადია, საქართველოში კონკურენციის სამართლის პროფესიონალების მიერ ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი, თუმცა კონკურენციის ტენდენცია შეუქცევადია, და არსებობს არაერთი მიზეზი, ვირწმუნოთ, რომ საუკეთესო ჯერ კიდევ წინაა.

¹³ ob. Gal, Michal, "The "Cut and Paste" of Article 82 of the EC Treaty in Israel: Conditions for a Successful Transplant" (2008). New York University Law and Economics Working Papers. Paper 114.