



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№2, 2017

ედგენება ქართული სამართლის მეცნიერების თვალსაჩინო წარმომადგენლის,
ემერიტუს პროფესორ გურამ ნაჭყებიას ნათელ ხსოვნას



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)
ს-216

მთავარი რედაქტორი

ირაკლი ბურდული (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

ლევან ალექსიძე (პროფ., თსუ)
გიორგი დავითაშვილი (პროფ., თსუ)
ავთანდილ დემეტრაშვილი (პროფ., თსუ)
ბესარიონ ზოიძე (პროფ., თსუ)
თევდორე ნინიძე (პროფ., თსუ)
ნუგზარ სურგულაძე (პროფ., თსუ)
პაატა ტურავა (პროფ., თსუ)
ლადო ჭანტურია (პროფ., თსუ)
ნათია ჩიტაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)
ლელა ჯანაშვილი (ასოც. პროფ., თსუ)
გიორგი ხუბუა (პროფ., თსუ)
ლაშა ბრეგვაძე (თ. ნერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და
სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)
გუნთერ ტოიბნერი (პროფ.,
ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)
ბერნდ შუნემანი (პროფ.,
მიუნხენის უნივერსიტეტი)
იან ლიდერი (პროფ.,
ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)
ხესე ანტონიო სეოანე (პროფ.,
ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)
კარმენ გარსიმარტინი (პროფ.,
ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)
არტაკ მკრტიჩიანი (პროფ.,
ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
გამომცემლობა, 2016

ISSN 1987-7668

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია ევროინტეგრაციის ჭრილში – წარსულის გამოცდილება და მომავლის პერსპექტივები

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესი დამოუკიდებლობის პერიოდში გაჩენილი ფენომენია, რომელიც ძირითად ასოცირების შეთანხმებამდე და ასოცირების შეთანხმების შემდგომ ფაზებს მოიცავს. მიუხედავად იმისა, რომ ასოცირების შეთანხმება საქართველოს სამართლებრივი სისტემის რეფორმის კონკრეტულ ვალდებულებებს ადგენს, მის ფარგლებში მოაზრებული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესები უნდა განვასხვაოთ ევროკავშირის ფორმალურ საზღვრებში მიმდინარე სამართლებრივი სისტემების ევროპეიზაციის ფენომენისაგან. ეს განსხვავება, თავის მხრივ, დღის წესრიგში აყენებს ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმის (ევროპეიზაციის) რეალურად ფუნქციონირებადი სტრატეგიის შემუშავების საჭიროებას, რომლის ფარგლებშიც გაირკვევა, თუ როგორ არის შესაძლებელი ევროპული სამართლებრივი გამოცდილების წარმატებული რეცეფცია ან ტრანსპლანტაცია ქართულ სამართლებრივ სისტემაში, რაც წინამდებარე სტატიის ძირითადი მიზანია.

საკვანძო სიტყვები: ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის ფაზები, ასოცირების შეთანხმება.

1. „ევროპეიზაცია“ როგორც ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმის მისიონერული მიზანი და უცხოური სამართლის რეცეფცია/ტრანსპლანტაცია როგორც ამ მიზნის მიღწევის საშუალება

1.1. რატომ „ევროპეიზაცია“?

უცხოური სამართლებრივი გამოცდილების გაზიარებასთან დაკავშირებით ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად საუბრობენ ევროპული სამართლის რეცეფციაზე (უმეტესად კერძო სამართლის ქრილში¹), ქართული კანონმდებლობის ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციაზე (ზოგადად სამართლის ქრილში²) ან ქართული სამართლის ევროპეიზაცია-

* სამართლის დოქტორი, LL.M, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა და საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი. სტატია შესრულდა შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით (YS-2016-30 – ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია გარემოს დაცვის სამართლის მაგალითზე).

¹ ზოიძე ბ., ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბ., 2005, 6; ბურდული ი. (რედ.), თანამედროვე ქართული სამენარმეო სამართლის განვითარება (რეფორმის ძირითადი ასპექტები), თბ., 2016, 14 და შემდ.

² სამხარაძე ი., სამართლებრივ სისტემათა ჰარმონიზაცია: ევროკავშირი და საქართველო, „სამართლის ყურნალი“, №1, 2015, 314; სურმავა ლ., საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხი სახელმწიფო დახმარების დარგში, თბ., 2012, 17-60.

ზე (როგორც სექტორული ადმინისტრაციული სამართლის,³ ისე კერძო სამართლის ქრილ-ში⁴). თუმცა ადმინისტრაციულ სამართალთან მიმართებით, თუ რომელ მოვლენაზე უნდა გაკეთდეს აქცენტი, ამაზე არგუმენტირებული დისკუსია ჯერ არ ყოფილა. საქართველოში თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების დინამიკას თუ დავაკვირდებით, რაზეც დაწვრილებით მოგვიანებით იქნება საუბარი, ლოგიკურად მივალთ იმ დასკვნამდე, რომ მისიონერულ დონეზე სწორი იქნება, თუ მხოლოდ „ევროპეიზაციაზე“ ვისაუბრებთ. საქმე ისაა, რომ თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმა თავიდანვე ევროინტეგრაციის პროცესების პარალელურად მიმდინარეობდა. როგორც ფაქტები მოწმობენ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის პირველი კოდიფიკაცია (1999 წ.) პირდაპირ იყო დაკავშირებული საქართველოს ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაციასთან. მაშინ ევროსაბჭოს კატეგორიული პირობა, საქართველოს საბჭოში გასწავრიანებლად მიეღო დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან შესაბამისი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, სრულ თანხვედრაში აღმოჩნდა საქართველოს ეროვნულ ინტერესებსა და ქვეყნის პოლიტიკურ ნებასთანაც. ამგვარად, რეფორმა წარმატებით განხორციელდა. 2014 წლიდან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში კი ევროინტეგრაციის მისიონერული გავლენა ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებაზე უფრო ღრმა და სისტემური გახდა.

1.2. ევროპული სამართლის რეცეფცია/ტრანსპლანტაციის როლის განსაზღვრა

ქართულ სივრცეში ევროპული სამართლის (როგორც სუპრანაციონალური, ისე ნაციონალური გაგებით) რეცეფცია/ტრანსპლანტაცია არის ევროპეიზაციის საშუალება. თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების თვალსაზრისით, ჩვენ ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ, ერთი მხრივ, ევროპეიზაცია, როგორც რეფორმის უცვლელი მისიონერული მიზანი, ანუ ის ღირებულებითი სივრცე, რისკენაც საქართველო მიისწრაფვის და, მეორე მხრივ, ევროპული საჯარო სამართლის რეცეფცია ან ტრანსპლანტაცია, როგორც ამ მიზნის (ანუ ევროპეიზაციის) მიღწევის საშუალება.⁵ როგორც ქვემოთ იქნება საუბარი, ევროპეიზაციის პირველი ფაზა ხასიათდებოდა როგორც რეცეფციის, ისე ტრანსპლანტაციისთვის დამახასიათებელი ნიშნებით. მართალია, უცხოური სამართლის ტრანსფერის ამ ორ ფორმას შორის არსებობს განსხვავება,⁶ თუმცა, ვფიქრობ, მათ შორის ძალიან მკაცრი ხაზის გავლება არ უნდა მოხდეს. ყოველ შემთხვევაში, რომელიმე ქვეყნის სამართლებრივ ცხოვრებაში შეიძლება მოვლენები ისე განვითარდეს, რომ რეცეფციის შედეგად შექმნილი ნორმა (რაც ეროვნულ იდენტობასთან შერწყმულად ყალიბდება) მოგვიანებით მიუღებლად იქცეს კონკრეტული პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური კონიუნქტურისათვის, ხოლო ტრანსპლანტაციის შედეგად შექმნილი ნორმა (რაც ეროვნულ იდენტობასთან გაუცხოებულად ყალიბდება) შეიძლება მოგვიანებით გარდაიქმნას ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის განუყოფელ ნაწილად.

³ ყალიჩავა კ., ქართული გარემოს დაცვის კანონმდებლობის რეფორმის სტრატეგიული ასპექტები, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2012, 118.

⁴ Chanturia L., Die Europäisierung des georgischen Rechts – bloßer Wunsch oder große Herausforderung?, in: RabelsZ, Bd. 74, 2010, 154 ff.

⁵ აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ფარგლებში რეცეფცია, დაახლოება, ნორმის კონფორმისტული განმარტება განიმარტება როგორც წვერი სახელმწიფოების სამართლებრივი წესრიგების ევროპეიზაციის მიზნის მიღწევის საშუალება, იხ. Zuleeg M., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 165 ff.

⁶ რეცეფციასა და ტრანსპლანტაციას შორის განსხვავების შესახებ დაწვრილებით იხ. ბრეგვაძე ლ., აუტოპოეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, თბ., 2016, 155-163.

2. ევროპეიზაცია როგორც შიდა (ეროვნული) კონსტიტუციური ვალდებულების შესრულების შესაძლებლობა და ევროპეიზაციის დასაშვები ფარგლები

2.1. ევროპეიზაცია არა როგორც თვითმიზანი

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია არ არის თვითმიზანი. ის, პირველ რიგში, ემსახურება თავად საქართველოს კონსტიტუციით დაწესებული ვალდებულებების შესრულებას. თუ დავუფიქრებთ ფრიც ვერნერის თეზას, რომ „ადმინისტრაციული სამართალი არის კონკრეტიზებული კონსტიტუციური სამართალი“,⁷ მაშინ ეს ბმა თავისთავად ცხადი ხდება. ზემოთ უკვე იყო საუბარი იმაზე, რომ დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობას (და მის მარეგულირებელ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას) ეკისრება ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის, წესრიგის, დაცვის, მომსახურებისა და დემოკრატიული გარანტიის ფუნქციები. ყოველდღიურ ცხოვრებაში ამ ფუნქციების რეალიზება ხდება (ზოგადი და კერძო) ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მეშვეობით. ამ სფეროში ევროპული სამართლებრივი გამოცდილების გაზიარება, რომლის ცენტრშიც მთავარ ღირებულებად ადამიანია მოაზრებული, დაცვის, კონტროლისა და სტაბილურობის სტანდარტის ზრდაზე მხოლოდ პოზიტიურად აისახება. ცხადია, ეს ქვეყნის კონსტიტუციური იდენტობის დაცვის პირობებში მხოლოდ ხელს შეუწყობს კანონმდებლის იმ ჩანაფიქრების რეალიზებას, რომლებიც მოაზრებულია უზოგადეს კონსტიტუციურ ნორმებში.

2.2. ევროპეიზაციის კონსტიტუციური ფარგლები

ქართული სამართლებრივი წესრიგის ევროპეიზაციის პროცესმა საფრთხე არ უნდა შეუქმნას ქვეყნის სახელმწიფო სუვერენიტეტს და კონსტიტუციურ იდენტობას. ამასთან დაკავშირებით საინტერესო გადაწყვეტილებები აქვს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომლის სტანდარტი კიდევ უფრო მკაცრად უნდა იქნეს გამოყენებული საქართველოს, როგორც ევროკავშირის არანევრი სახელმწიფოს, მიმართ. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს ნაციონალურ სამართალზე ევროპული სამართლის გავლენის დასაშვებ ფარგლებს. სასამართლო განმარტავს, რომ ევროპული გაერთიანება არის სუვერენულ სახელმწიფოთა ერთობა და ეროვნული საკანონმდებლო ხელისუფლება პასუხისმგებელია, ევროპული კანონმდებლობის ეროვნულ სივრცეში გადმოტანისას არ ილახებოდეს სუვერენიტეტის პრინციპი.⁸ სასამართლოს თქმით, „ქვეყნის ძირითადი წყობის საკითხი წვერი სახელმწიფოებისა და ხალხის გამგებლობას მიეკუთვნება“, კერძოდ, „ევროპული გაერთიანება, რომელიც წარმოადგენს სუვერენულ სახელმწიფოთა სახელშეკრულებო კავშირს, დაუშვებელია, ისე განხორციელდეს, რომ წევრ სახელმწიფოებს არ დარჩეთ ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური პოლიტიკის განსაზღვრისათვის საკმარისი სივრცე“.⁹ ამიტომ საკონსტიტუციო სასამართლო ევროინტეგრაციის აბსოლუტურ, ხელშეუხებელ საზღვარს ავლენს „კონსტიტუციური იდენტობის“ შენარჩუნების ვალდებულებასთან.¹⁰ ამ მიდგომებს იზიარებს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის გადაწყვეტილებაც, რომელშიც სასამართლო განმარტავს, რომ, თუ საკმარისად ამკარად არ იკვეთება ევროკავშირის კომპეტენციაში „ჩარევა“ და თუ კომპეტენ-

⁷ Werner F., Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl, 1959, 527-533.

⁸ BVerfGE 123, 267 ff. (Ultra-Vires-Lehre).

⁹ BVerfGE 123, 267 ff. (Ultra-Vires-Lehre).

¹⁰ BVerfGE 123, 267 ff. (Ultra-Vires-Lehre).

ციაში „ჩამრევ“ აქტს, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანი პოზიტიური სტრუქტურული ცვლილებები მოაქვს წვერი სახელმწიფოსათვის, მაშინ კომპეტენციის დარღვევის დადგენა დაუშვებელია.¹¹

3. თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების ძირითადი მოტივატორები

3.1. ქართული ადმინისტრაციული სამართალი საბჭოთა ტოტალიტარიზმისა და სამართლებრივი ნიჰილიზმი პერიოდში

როგორც ცნობილია, საბჭოთა სისტემისათვის დამახასიათებელი იყო სამართლებრივი ნიჰილიზმი და პოლიტიკის პრიმატი,¹² რაც, ცხადია, თავის ნეგატიურ გავლენას საჯარო მმართველობის სფეროსა და მის მარეგულირებელ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაზეც ახდენდა. სოციალისტური „სახელმწიფო მმართველი აპარატის“ საქმიანობა განისაზღვრებოდა არა კანონებით, არამედ გაბატონებული კლასის (კომუნისტური პარტიის) მიერ დადგენილი პოლიტიკით.¹³ ვინაიდან სამართალი გაიგივებული იყო „გაბატონებული კლასის ნებასთან“, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებებიც ტრანსმისიული წესით მიიღებოდა, კერძოდ, კომუნისტური პარტიის ნება დირექტივის სახით აღსასრულებლად გადაეცემოდა სახელმწიფო მმართველობის აპარატს, რომელიც სისრულეში მოჰყავდა პარტიული ნომენკლატურის ნიაღში დანიშნულებულ „კადრებს“.¹⁴ კომუნისტური დოქტრინის თანახმად, სახელმწიფო და სამართალი განიხილებოდა სოციალისტური იდეოლოგიის, როგორც „ისტორიული მისიის“, რეალიზაციის ინსტრუმენტად.¹⁵ თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ კაპიტალური (ისევე როგორც სოციალური) მშენებლობა, მრეწველობითი საქმიანობა, სოციალისტური ვაჭრობა და მომსახურება ტოტალურად „საჯარო მმართველობის სფეროებად განიხილებოდა“,¹⁶ რაც სრულად ჰქონდა მონოპოლიზებული სახელმწიფოს, ლოგიკურად მივალთ იმ დასკვნამდე, რომ იმ პერიოდში, კლასიკური გაგებით, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებისათვის (შესაბამისად, არც მისი ევროპეიზაციისათვის) რამე გონივრული სივრცე არ რჩებოდა. ამგვარად, საბჭოთა ადმინისტრაციულ სამართალს ჰქონდა ერთადერთი დანიშნულება – ის იყო არა „სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართალი სახელმწიფოს, როგორც იურიდიულ პირსა და ინდივიდებს და ეკონომიკურ ერთეულებს შორის, არამედ ორგანიზაციული სამართალი“.¹⁷

3.2. ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების რეალური შესაძლებლობა პოსტსაბჭოთა პერიოდში

კლასიკური გაგებით, ქართული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების რეალური შესაძლებლობა მხოლოდ 1991 წელს საბჭოთა კავშირის დაშლისა და საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ გაჩნდა. პროფესორ გერდ ვინტერის მიერ „გარედან“

¹¹ BVerfGE 126, 286 ff. (Ultra-vires-Kontrolle).

¹² საბჭოთა პერიოდში სამართლებრივი ნიჰილიზმის შესახებ იხ. გამყრელიძე ო., ბრძოლა სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის, თბ., 1998, 3-28; პოლიტიკის პრიმატის შესახებ იხ. Козлов Ю.М., Советское административное право, Москва, 1984, 16-17; Старосыцяк Е., правовые формы административной деятельности, М., 1959, 68.

¹³ ერემოვი გრ., საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 1967, 6.

¹⁴ König K., Moderne öffentliche Verwaltung, Berlin, 2008, 151.

¹⁵ ერემოვი გრ., საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 1967, 6.

¹⁶ ყალიჩავა კ., გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), თბ., 2016, გ.ნ. 37.

¹⁷ ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 68.

გაკეთებული შეფასებით, მაშინდელი „პოლიტიკური გარდატეხის შემდეგ პოლიტიკური ნება აღმოჩნდა ძლიერი, სტრუქტურები ჩამოყალიბებულიყო სრულიად ახლებური კონცეფციით – სოციალური საბაზრო ეკონომიკის მქონე დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს სახით.“¹⁸ 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციამ ამისათვის თავიდანვე მყარი ნორმატიული საფუძველი შექმნა, რომელმაც საქართველოს სახელმწიფოს დააკისრა ვალდებულება, ჩამოეყალიბებინა ისეთი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, რომელიც ხელისუფლების დანაწილებისა და საბაზრო ეკონომიკური სისტემის პირობებში ადეკვატურად განსაზღვრავდა ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფის, წესრიგის, დაცვის, მომსახურებისა და დემოკრატიული გარანტიის ფუნქციებს, რაც ნებისმიერი დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს.¹⁹ 1999 წელს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულმა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა კონვენციამ ზემოთ აღნიშნული კონსტიტუციური დანაწესები საერთაშორისო ვალდებულების რანგშიც აიყვანა და ამით მისი მნიშვნელობა უფრო განამტკიცა. სწორედ ამ „გახსნილ ნორმატიულ სივრცეში“ გახდა შესაძლებელი რეფორმის გარე ფაქტორების ამოქმედებაც, რომელიც ქმნიდა (და დღესაც ქმნის) ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმის (ევროპეიზაციის) ნებაყოფლობით, ხოლო ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში უკვე ნორმატიულ საფუძველს.

4. თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პირველი ფაზა

4.1. პირველი ფაზის კონტექსტი (თვითშეზღვევის შესახებ)

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პირველი ფაზა იწყება საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების პერიოდიდან, როცა საქართველომ გადადგა ქმედითი ნაბიჯები ევროპულ სტრუქტურებში ინტეგრაციის მიზნით. მოვლენები ამ მიმართულებით სწრაფად განვითარდა. ქვეყანამ 1993 წელს ევროსაბჭოში მოითხოვა „სპეციალური სტუმრის“ სტატუსი. 1996 წელს მხარეებს შორის გაფორმდა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება (PCA), რომლის 43-ე მუხლით განისაზღვრა სამართლებრივი დაახლოების ზოგადი ვალდებულება.²⁰ 1997 წელს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ“,²¹ რომლის თანახმად, ყველა კანონი და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო ევროპის კავშირის მიერ დადგენილ სტანდარტებსა და ნორმებთან. საქართველოს მიერ გაკეთებულ ამ „თვითშეზღვევას“ მაშინ უფრო პოლიტიკური და საერთაშორისო პრესტიჟის ამაღლების დანიშნულება ჰქონდა და რეალურად არ სრულდებოდა. ცხადია, შეუძლებელიც იყო, „ყველა ნორმატიული აქტი“ ევროპულ სტანდარტებთან მოსულიყო შესაბამისობაში. მსგავსი ვალდებულება არც ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს არ აქვთ. თუმცა იმ პერიოდში ასეთი პოლიტიკური ნების არსებობის გამო მიღებული იყო ისეთი ნორმატიული

¹⁸ იქვე.

¹⁹ საჯარო მმართველობის ფუნქციები დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში, იხ. ზომერმანი კ.-პ., საჯარო მმართველობა სოციალურ და დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში, იხ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ. (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თბ., 2016, 18-40.

²⁰ იმ დროისათვის ეს გულისხმობდა იმ მინიმალური კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას, რომლებიც აუცილებელი იყო ევროსაბჭოში საქართველოს გასაწევრიანებლად. სწორედ ასეთი კრიტერიუმების დაკმაყოფილების მერე, 1999 წლის 27 აპრილს, საქართველო გახდა ევროპის საბჭოს რიგით 41-ე წევრი.

²¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/38704>.

აქტებიც, რომლებიც პასუხობდა ამ თვითშეზღვევის მიზნებს და, ამგვარად, ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმის ისტორიას კარგ მაგალითებად შემორჩება.

4.2. ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობის რეფორმა („ჩანასახური“ ევროპეიზაცია)

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის დასაწყისი დაკავშირებულია ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციულსაპროცესო კოდექსების შექმნის იდეასთან. ეს იდეა, თავის მხრივ, მომდინარეობდა ევროსაბჭოდან, რომელმაც 1997 წელს საქართველოს გასაწევრიანებელ წინაპირობად განსაზღვრა საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო მონესრიგება დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისად.²² ამ საერთაშორისო ვალდებულების შესრულების თაობაზე მაშინ შიდაპოლიტიკური ნებაც არსებობდა, ყოველ შემთხვევაში, „გარედან“ ეს ასე ჩანდა.²³ რეფორმის წარმატებით განხორციელების გარანტია იყო ისიც, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების პროექტის მომზადება ემყარებოდა სხვადასხვა დასავლური ადმინისტრაციული სამართლებრივი წესრიგის გამოცდილებას (გერმანია, ჰოლანდია, ნაწილობრივ აშშ), რომელთა მოტივებზეც ჩამოყალიბდა ქართული სამართლებრივი ნორმები (ადმინისტრაციული წარმოების, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების, კანონიერი ნდობის, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის, ადმინისტრაციული საჩივრის, უფლების სასამართლო წესით დაცვის და ა.შ. შესახებ).²⁴ მართალია, ბევრი ცვლილების მიუხედავად, ამ კოდექსების რეფორმის საჭიროება 16 წლის მერეც დღის წესრიგშია,²⁵ თუმცა ძირითადი ევროპული ხაზი თავიდანვე სწორად იქნა განსაზღვრული, ახლა მხოლოდ მის სრულყოფაზე შეიძლება იყოს საუბარი. ამგვარად, იმან, რაც თავიდან ტრანსპლანტაციის სახით დაიწყო და მაშინდელ რეალობაში უცხოვდ შემოიჭრა, დღეს რეცეფციის სახე მიიღო და ქართული სამართლებრივი სისტემის ორგანული ნაწილი გახდა.

4.3. სექტორული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის რეფორმა (უმეტესად „შემთხვევითი“ ევროპეიზაცია)

სექტორული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის დასავლურ გამოცდილებასთან დაახლოების პროცესი უმეტესად სპონტანურ ხასიათს ატარებდა. 90-იანი წლების დასაწყისში საბაზრო ეკონომიკის, პრივატიზაციის, მენარმეობის თავისუფლებისა და მმართველობითი სექტორის ახალი პოლიტიკის გამო საქართველოს უნდა შეექმნა სხვადასხვა სფეროს მომწესრიგებელი ახალი კანონმდებლობა.²⁶ ვინაიდან ჩვენი ქვეყანა იმ პერიოდში თითქმის ყველა მიმარ-

²² დაწვრ. იხ. ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 69.

²³ იქვე.

²⁴ იქვე, 70 და შემდეგი.

²⁵ 2016 წელს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ და GIZ-მა ევროკავშირის გრანტის ფარგლებში წამოიწიეს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობის რეფორმა. შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც შედგება ქართველი და უცხოელი ექსპერტებისაგან, როგორც აკადემიური, ისე პრაქტიკის სფეროდან.

²⁶ ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 73.

თულებით ახორციელებდა რეფორმას,²⁷ ამიტომ დასავლური სამართლებრივი გამოცდილებიდან ბევრი ნორმა ამ სიჩქარეში „უნებლიეთ“ იქნა გადმოტანილი. საქმე ის იყო, რომ საბაზრო ეკონომიკური გამოცდილების არქონის გამო ჩვენმა ქვეყანამ მაშინ საკანონმდებლო აქტების უმეტესი ნაწილის უცხოურიდან „ბრმად გადმოღება“ დაიწყო, რასაც დასავლური გამოცდილების რალაც ნაწილი გაუაზრებლად „გადმოჰყვა“. ამის მაგალითი იყო „საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა“ (*Best Available Technology – BAT*), რომელიც რამდენიმე გარემოსდაცვით კანონში გაჩნდა, თუმცა, ვინაიდან ის „შემთხვევით გადმოყოლილი“ ნორმა იყო და მასთან ერთად არ მომხდარა მისი ამუშავებისათვის აუცილებელი მექანიზმების დანერგვა, ცხადია, მას რეალურ ცხოვრებაში არ უმუშავია.²⁸ მეორე მაგალითად შეგვიძლია დავასახელოთ ქალაქგეგმარების ორსაფეხურიანი სისტემა და, შესაბამისად, ე.წ. „გარე ტერიტორიებზე“ მშენებლობის აკრძალვის ევროპული კონცეფცია, რომელიც, მართალია, მაშინ შემუშავებულ კანონმდებლობაში იყო დეკლარირებული, თუმცა ეკონომიკური და პოლიტიკური მოტივაციებით შემოღებულ იქნა ისეთი საგამონაკლისო მექანიზმები, რომლებმაც გეგმარებითი კონცეფციის არსებობას საერთოდ აზრი დაუკარგა.²⁹ მსგავსი მაგალითები იმ დროს შექმნილ კანონმდებლობაში ბევრი იყო, ამიტომ ის თავიდანვე ძირეულ რეფორმას საჭიროებდა.³⁰ ამის გამო, ბუნებრივია, ზემოთ დახასიათებულ პროცესს ვერ დავარქმევთ ქართული ადმინისტრაციული სამართლის დასავლურ ევროპულ გამოცდილებასთან რეალურად დაახლოების პროცესს, არამედ ის უფრო მექანიკური პროცესი იყო.³¹ თუმცა, მიუხედავად ამისა, მისი მნიშვნელობა მაინც არ უნდა დაკნინდეს, ვინაიდან ეს შემთხვევით გაჩენილი ცნებები და ინსტიტუტები ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში ადმინისტრაციული კანონმდებლობის რეფორმის დღეს მიმდინარე პროცესს მეტ ორგანულობას შესძენს და გააადვილებს ევროპული სამართლებრივი გამოცდილების რეცეფციის პროცესს.

²⁷ საბჭოთა სისტემიდან პოსტსაბჭოთა სისტემაზე გადასვლა შეეხო საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს – დემოკრატიზაციას, საბაზრო სტრუქტურების განვითარებას, სახელმწიფოებრივი სტრუქტურების განვითარებას და სხვ., რისი ხარისხიანი მიღწევაც ერთდროულად შეუძლებელი იყო. იხ. ხუბუა გ., სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები, თბ., 2015, 20.

²⁸ ყალიჩავა კ., გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), თბ., 2016, ვ.ნ. 136-137.

²⁹ აღსანიშნავია, რომ ასეთი რეფორმის საჭიროება დღესაც არსებობს. იხ. ყალიჩავა კ., საქართველოს სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე, თსუ-ის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ადმინისტრაციული მეცნიერების პერსპექტივები, №2, თბ., 2016, 37 და შემდ.

³⁰ ვინტერი გ., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., საქართველოს გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება (ნებართვების სისტემა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ზიანის პრევენცია და ანაზღაურება, გარემოს დაგეგმვა და ეკოაუდიტი), თბ., 2009, 11-132.

³¹ ტრანსპლანტაციის ასეთი „...მაგალითები მრავლადაა ტოტალიტარული რეჟიმებისგან გათავისუფლებულ თუ ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით კრიზისში მყოფ ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიული ცვლილებების ეიფორიაში, ადგილი აქვს „განვითარებული, დემოკრატიული, დასავლური“ სამყაროს ქვეყნებიდან სამართლებრივი აქტებისა თუ ინსტიტუციების „მისაბამოდ მოდელთა“ გაუაზრებელ, მექანიკურ, ქაოტურ გადმოღებას“ (იხ. ბრეგვაძე ლ., აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, თბ., 2016, 156).

5. თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის მეორე ფაზა

5.1. მეორე ფაზის კონტექსტი (ბოჭვა ასოცირების ფარგლებში)

თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის მეორე ფაზა იწყება 2014 წლის 27 ივნისიდან, როცა ბრიუსელში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელი მოეწერა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას (AA), რომლის სრული ამოქმედება 2016 წლის 1 ივლისიდან დაიწყო.³² ასოცირების შეთანხმებამ ჩაანაცვლა 1996 წელს ხელმოწერილი „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება“ (PCA) და შექმნა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ახალი სამართლებრივ ჩარჩო. ასოცირების შეთანხმება მიეკუთვნება ე.წ. „ახალი თაობის“ შეთანხმებას და მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის კომპონენტსაც (DCFTA), რაც ევროკავშირთან დაახლოების კონკრეტულ მექანიზმებს ითვალისწინებს. ასოცირების შეთანხმების პრეამბულაში საუბარია იმაზე, რომ მხარეები „ვალდებულებას იღებენ რა, შემდგომში გააძლიერონ მხარეთა საერთო ღირებულებებზე დაფუძნებული ფუნდამენტური თავისუფლებების, ადამიანის უფლებების... დემოკრატიული პრინციპების, კანონის უზენაესობისა და კარგი მმართველობის პატივისცემა“. ეს პრინციპები არტიკულირებულია შეთანხმების სხვა მუხლებშიც. შეთანხმებაში ჩადებულია ეტაპობრივი და დინამიკური დაახლოების მექანიზმები. კონკრეტული რეგულაციები და დირექტივები, რომელთა ეტაპობრივი იმპლემენტაცია უნდა მოხდეს ქართულ სამართლებრივ სისტემაში,³³ მოცემულია ასოცირების შეთანხმების სპეციალურ დანართებში. რაც შეეხება დინამიკური დაახლოების ვალდებულებას, ის გულისხმობს უკვე იმპლემენტირებულ რეგულაციებსა და დირექტივებში ევროპარლამენტის მიერ შეტანილი მიმდინარე ცვლილებების ასევე მიმდინარე რეჟიმში ასახვის ვალდებულებას ქართულ კანონმდებლობაში.³⁴

5.2. ასოცირების შეთანხმების სამართლებრივი ბუნება და მისი შედარება ევროპული გაგებით ევროპეიზაციასთან

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება არის ორმხრივ უფლებებსა და ვალდებულებებზე, ერთობლივ ამოცანებსა და განსაკუთრებულ პროცედურებზე დაფუძნებული ასოციაციის (კავშირის) საერთაშორისო სამართლებრივი საფუძველი. თუმცა აქვე უნდა ითქვას, რომ უფლება-მოვალეობათა კორელატიურობისა და რეციპროციტულობის მიუხედავად, საკანონმდებლო დაახლოების ვალდებულება საქართველოს მიმართ ცალმხრივ ხასიათს ატარებს, რაც იმას გულისხმობს, რომ მხოლოდ მას აქვს ვალდებულება, მოახდინოს ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოება ევროპულ სტანდარტებთან.³⁵ საერთო ამოცანებში მოიაზრება თავისუფალი ვაჭრობის მიზნის მისაღწევად ერთობლივი ღონისძიებების გატარება, სწორედ ამის გამო ასოცირების შეთანხმება ატარებს სამართლებრი-

³² თუმცა 2014 წლიდან ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში რამდენიმე ვალდებულება უკვე ამოქმედებული იყო, რომლის ფარგლებში შემუშავდა სხვადასხვა კანონი და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

³³ ასოცირების შეთანხმების 417-ე მუხლი.

³⁴ ასოცირების შეთანხმების 418-ე მუხლი.

³⁵ ასევე იხ. სამხარაძე ი., სამართლებრივ სისტემათა ჰარმონიზაცია: ევროკავშირი და საქართველო, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2015, 327.

ვად სავალდებულო ხასიათს.³⁶ ამ ვალდებულებათა შესრულებისათვის არსებობს შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩო. კერძოდ, ქვეყნის შიგნით ფუნქციონირებს როგორც ვერტიკალური (პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის დაქვემდებარებაში არსებული შესაბამისი უწყებები), ისე ჰორიზონტალური ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა (შესაბამისი სამინისტროების სახით), ხოლო საერთაშორისო დონეზე მოქმედებს ასოცირების საბჭო, ასოცირების კომიტეტი და ასოცირების ქვეკომიტეტები.³⁷

ევროპულ სივრცეში ტერმინი „სამართლის ევროპეიზაცია“ გამოიყენება როგორც ზოგადად სამართლის მეცნიერებაში,³⁸ ისე, განსაკუთრებით, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში.³⁹ ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში ევროპეიზაციის ფენომენი ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან გახდა სამეცნიერო ინტერესის საგანი, რაც, ბუნებრივია, ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბების პარალელურად ყალიბდებოდა. მართალია, ტრანსნაციონალური (ევროპული) ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების შექმნის პირველი ნიშნები ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნის შუა პერიოდში გაჩნდა,⁴⁰ რაც დაკავშირებული იყო საერთაშორისო სატელეგრაფო კავშირისა და მსოფლიო საფოსტო გაერთიანების ჩამოყალიბებასთან,⁴¹ თუმცა მის განვითარებაში გადამწყვეტი როლი სწორედ „მსოფლიო ისტორიის ყველაზე დიდმა სამართლებრივმა ქმნილებამ(?)“⁴² – თანამედროვე ევროპულმა ადმინისტრაციულმა სამართალმა მოახდინა,⁴³ რომლის კონსოლიდაცია ერთდროულად ევროპული და ეროვნული სამართლებრივი წესრიგების ურთიერთგავლენების ფაქტორებს ემყარებოდა.

ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის პირველი გერმანულენოვანი წიგნის⁴⁴ წინათქმაში ავტორი „ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების (მაშინ) არსებული მიღწევების წარმოჩენის“ გარდა, კვლევის უმთავრეს საკითხად მიიჩნევდა იმის დადგენას, „თუ რა გავლენა ჰქონდა ნაციონალური ადმინისტრაციული სამართლის ძირითად პრინციპებს ევროგაერთიანების სამართალზე და პირიქით, იმის დადგენასაც, თუ რა უკუგავლენა ჰქონდა ახალშობილ ევროპულ სამართალს ეროვნულ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ წესრიგზე“.⁴⁵ დღესაც გერმანულ, ფრანგულ, იტალიურ თუ ინგლისურ⁴⁶ გამოცემებში ევროპული ადმინისტრაციული სამართალი გაანალიზებულია ზემოთ დასახელებული ორივე პერსპექტივიდან, ანუ როგორც ევროპული სამართლებრივი ნორმების ეროვნულ კანონ-

³⁶ იქვე, 325.

³⁷ ასოცირების შეთანხმების 404-ე, 407-ე და 409-ე მუხლები.

³⁸ *Coing H.*, *Europäisierung der Rechtswissenschaft*, NJW, 1990, 937 ff.

³⁹ *Sommermann K.-P.*, *Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?*, DVBl, 1996, 889 ff.

⁴⁰ *Sommermann K.-P.*, *Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: Sommermann (Hrsg.), *Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet*, Berlin, 2016, 73 ff.

⁴¹ იქვე, 81.

⁴² *Sommermann K.-P.*, *Europäisches Verwaltungsrecht als „die großartigste Rechtsbildung der Weltgeschichte“*, DÖV, 2007, 859.

⁴³ *Sommermann K.-P.*, *Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: Sommermann (Hrsg.), *Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet*, Berlin, 2016, 73 ff.

⁴⁴ *Schwartz J.*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. I und II, Baden-Baden, 1988. ამ ორტომეულში პირველად მოხდა მანამდე ქაოსურად გაბნეული სამართლებრივი მასალის თავმოყრა და სისტემატიზაცია (იხ. *Danwitz v.Th.*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin, Heidelberg, 2008, 1).

⁴⁵ *Schwartz J.*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. I, Baden-Baden, 1988, I.

⁴⁶ *Auby J.-B., Rochère J. D.*, (dir.), *Droit administratif européen*, 2. Ed., Brussel, 2014; *Chitti M. P., Greco G.*, (dir.), *trattato di diritto amministrativo europeo*, 2. Ed., Milano, 2007; *Craig P.*, *Eu Administrative Law*, Oxford, 2006 (ციტ. Sommermann K.-P., *Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: Sommermann (Hrsg.), *Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet*, Berlin, 2016, 76 f.).

მდებლობაზე გავლენის, ისე წვერი სახელმწიფოების განსხვავებული სამართლებრივი კულტურების სუპრანაციონალურ სამართალზე უკუგავლენის პერსპექტივიდან.

მაშასადამე, ევროპული გაგებით, სამართლის ევროპეიზაცია არის ევროინტეგრაციის ჭრილში ეროვნული და სუპრანაციონალური სამართლებრივი სისტემების ერთმანეთთან დაახლოების დინამიკური პროცესი, რომელიც არის არა ნებაყოფლობითი (პოლიტიკური) აქტი, არამედ უფრო სავალდებულო (სამართლებრივი) ხასიათისაა. ამ მხრივ ერთმანეთისაგან განსხვავებენ ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ზეგავლენებს/ურთიერთკავშირებს. ვერტიკალური ევროპეიზაცია გულისხმობს „სავალდებულო ძალის მქონე ევროპული ჩანაფიქრისა და მიდგომების საფუძველზე ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლებრივი წესრიგის ტრანსფორმაციისა და ახლებურად ფორმირების პროცესს“,⁴⁷ ან კიდევ ევროგაერთიანების სამართლებრივი წესრიგით გარდაუვლად განპირობებული „...ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლის ახლებური ინტერპრეტაციის, შინაარსობრივი ცვლილებებისა და ჩანაცვლების პროცესს“.⁴⁸

ჰორიზონტალური ევროპეიზაცია ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ევროგაერთიანების სამართლის გავლენა წვერი სახელმწიფოების სამართალზე არ არის ცალმხრივი, ის ორმხრივ კავშირებს ემყარება.⁴⁹ უპირველესად, ევროპული ადმინისტრაციული სამართალი, უმეტესად, ნაციონალური სამართლებრივი წესრიგის წიაღში აღმოცენებული დოგმატური ცნებებისა და ინსტიტუტების შედეგად ჩამოყალიბდა, რომელიც უნიფიცირებული სახით უკან უბრუნდება წვერ სახელმწიფოებს.⁵⁰ ამავე დროს, ევროპული სამართლის ქმედითობისათვის შესაბამისი დასაყრდენი უნდა გაჩნდეს ეროვნულ სამართალშიც, რაც დინამიკაში ემყარება სამართლებრივ წესრიგებს შორის კოლიზიის დაძლევის ისეთ სისტემურ ელემენტებს, როგორებიცაა: ევროპული სამართლის პირდაპირი მოქმედება, რეცეფცია, დაახლოება, მოსამართლის მიერ ნორმის კონფორმისტული განმარტება და სხვ.⁵¹

6. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმის (ევროპეიზაციის) სტრატეგია

6.1. შედარებითი სამართლის პრაქტიკული დანიშნულება რეფორმის პროცესში და სამართლის მეცნიერების ევროპეიზაცია

ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში საქართველომ აიღო ისეთი ნორმების იმპლემენტაციის ვალდებულებები, რომლებთან დაკავშირებითაც მას სათანადო გამოცდილება არ ჰქონია. ევროინტეგრაციის პროცესში ეროვნული სამართლის რეფორმა, ცხადია, ახალი ცნებებისა და ინსტიტუტების გაჩენას ან არსებულის ძირეულ სრულყოფას გულისხმობს. ამიტომ უცნობი ნორმების წარმატებული იმპლემენტაცია შეუძლებელი იქნება შედარებითი სამართლის როლის გაძლიერების გარეშე. ამ მეთოდს, რომელიც კერძო სამართლის წიაღში აღმოცენდა,⁵²

⁴⁷ Schmidt-Aßmann E., Die allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Heidelberg, 2004, 31.

⁴⁸ Sommermann K.-P., Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBl, 1996, 191.

⁴⁹ Danwitz v.Th., Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin, Heidelberg 2008, 4-7; Siegel Th., Europäisierung des Öffentlichen Rechts (Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalem (Verwaltungs-)Recht, Tübingen, 2012, Rn. 69.

⁵⁰ Rengeling H.-W., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 217 ff.

⁵¹ Zuleeg M., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL, 53, 1994, 165 ff.

⁵² კერძო სამართალში შედარებითი მეთოდის მნიშვნელობა აღრეულ პერიოდში განპირობებული იყო

მისი მრავალფუნქციური დანიშნულების გამო (სამართლებრივ კულტურებს შორის კომუნიკაცია და დიალოგი, საკუთარი სამართლებრივი ღირებულებების სიღრმისეული შემეცნება, ნაციონალური სამართლის გადატანა უცხო სამართლებრივ წესრიგში, სამართლის ჰარმონიზაცია⁵³), მეცნიერული შემეცნების გარდა, საკანონმდებლო სისტემის რეფორმის თვალსაზრისით, დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვს.⁵⁴ ის ძირეული ცვლილებისა და ახალი სამართლებრივი წესრიგების შექმნის წყაროა როგორც ნაციონალურ, ისე სუპრანაციონალურ დონეზე: 1) ნაციონალურ დონეზე კანონმდებელი, ან მოსამართლე, რომელიც კანონს განმარტავს, სწორი სამართლებრივი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით, ითვალისწინებს უცხოური სამართლის გამოცდილებას,⁵⁵ რაც ხდება საკუთარი ნების საფუძველზე და ამით ის განსხვავდება კიდევ კოლონიური რეჟიმის ზეგავლენით გამოწვეული სამართლებრივი ტრანსფერის პროცესებისაგან.⁵⁶ ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით, უცხოური სამართლის ნებაყოფლობითი გადატანის პროცესი განპირობებულია ქვეყნის განვითარების, საერთაშორისო რეპუტაციის გაზრდის, ან საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების სურვილით;⁵⁷ 2) სუპრანაციონალური სამართლის შემთხვევაშიც შედარებითი სამართალი სამართალშემოქმედების აუცილებელი წინაპირობაა, რაც ორი ძირითადი გარემოებითაა განპირობებული: პირველი გარემოება არის ის, რომ შედარებითი მეთოდის მეშვეობით გაირკვეს, თუ რა სახის ღირებულებებისა და პრინციპების პოზიტივიზებაა შესაძლებელი კონკრეტული საერთაშორისო გაერთიანების შიგნით;⁵⁸ მეორე გარემოება კი არის ის, რომ სუპრანაციონალური კანონმდებლობის ბევრი სამართლებრივი ინსტიტუტი ეფუძნება ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპებს, რაც საერთოა წევრი სახელმწიფოებისათვის.⁵⁹

შედარებითი სამართლის წარმატება დაკავშირებულია სამართლის მეცნიერების ინტერნაციონალიზაციასთან. ვინაიდან თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართალი დიდწილად „...ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ საზღვრებში ჩაკეტილი სამართლებრივი სისტემის მსხვრევის შედეგია“,⁶⁰ საერთაშორისო პერსპექტივების რეფლექსირებისათვის ის მოითხოვს შესაბამისი (სამართლის) მეცნიერების ევროპეიზაციას/ინტერნაციონალიზაციას.⁶¹ ამ გზით უნდა მოხდეს შესაფერისი ინტელექტუალური რესურსების მობილიზაცია. ეს კი, თავის მხრივ, მოითხოვს შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და ერთიანი, მობილურუნარიანი კვლევითი სივრცის ჩამოყალიბებას,⁶² რაშიც გადამწყვეტი როლი უნივერსიტეტების საგარეო კავშირებმა და სამართლის მეცნიერთა მჭიდრო საერთაშორისო ქსელების ჩამოყალიბებამ უნდა შეასრულოს. უდავოა, რომ ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის

პერსონალური და კომერციული ურთიერთობების ტრანსნაციონალიზაციით, რაც საჯარო მმართველობის სფეროში მხოლოდ მოგვიანებით გახდა რელევანტური (იხ. Schwartz J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden, 2005, 74).

⁵³ Kischel U., *Rechtsvergleichung*, München, 2015, 49 ff.; 56 ff.; 63 ff.; 68 ff.

⁵⁴ Sommermann S.-K., *Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Eurioa*, DÖV, 1999, 1019 ff.

⁵⁵ Schwartz J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden, 2005, 76.

⁵⁶ Kischel J., *Rechtsvergleichung*, München, 2015, 49, 67.

⁵⁷ იქვე.

⁵⁸ Schwartz J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden, 2005, 77.

⁵⁹ Kischel K., *Rechtsvergleichung*, München, 2015, 89 ff.

⁶⁰ Wissenschaftsrat (WR), *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland (Situation, Analysen, Empfehlungen)*, Hamburg, 2012, 29.

⁶¹ იქვე.

⁶² Duve Th., *Internationalisierung und Transnationalisierung der Rechtswissenschaft – aus deutscher Perspektive*, Frankfurt a.M., 2013, 7 ff.

საქმეს სჭირდება „ევროპულად მოაზროვნე იურისტი“,¹ რომელიც არ იკეტება ნაციონალური სამართლებრივი კულტურისა და პროვინციული სამართლებრივი წესრიგის ნაჭუჭში და ერთიანი ტრანსნაციონალური სამართლებრივი ღირებულებების ძიების პროცესში გადის პარტიკულარული სამართლებრივი აზროვნების ფარგლებიდან.

6.2. რეფორმის უნივერსალისტური და კულტურალისტური კონტექსტები (განსაკუთრებით OECD-ის განვრცობის კრიტერიუმების გათვალისწინებით)

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაცია, როგორც მისიონერული მიზანი, მოითხოვს ევროპული სამართლებრივი გამოცდილების (რომელშიც იგულისხმება როგორც სუპრანაციონალური, ისე ნაციონალური სამართლებრივი სისტემები) რეცეფციას ან ტრანსპლანტაციას. ამ მიზნის მიღწევა, უფრო სწორად, მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა, თავის მხრივ, დაკავშირებულია კულტურისტურ და უნივერსალისტურ კონტექსტებთან. *კულტურისტური კონტექსტის* თანახმად, სამართალი განიხილება როგორც კონკრეტული სახელმწიფოს ისტორიული, ეკონომიკური და კულტურული მთლიანობის ნაწილი, რომლის პირობებში უცხო სამართლებრივი წესრიგის წარმატებული ტრანსფერი შესაძლებელია მხოლოდ შესაბამისი სახელმწიფოს ფუნდამენტური გარდაქმნის პირობებში, რომელიც, თავის მხრივ, გულისხმობს როგორც პოლიტიკურ, ისე ადმინისტრაციულ და სამართლებრივ კულტურას.² ავტორები, რომლებიც იზიარებენ სამართლის ამ სოციოლოგიური სკოლის მიდგომებს, ეჭვქვეშ აყენებენ სამართლის ტრანსფერის წარმატებას, თუ ამისთვის არ არსებობს შესაფერისი კულტურული მზაობა. *ლოურენს ფრიდმანის* თქმით, „შეუძლებელია, ერთმა სამართლებრივმა სისტემამ ისეთივე როლი შეასრულოს სხვა ქვეყნის ცხოვრებაში და გამოიწვიოს იგივე შედეგები, როგორც ეს წარმოშობის ქვეყანაში მოხდა“.³ რადიკალური სკეპტიციზმის შემცველია განაცხადი იმის თაობაზე, რომ „სამართლის არსებობა სახელმწიფოს გარეშე შესაძლებელია, მაგრამ შეუძლებელია არსებობდეს სამართალი კულტურის გარეშე“.⁴ ეს ბოლო შეფასება გადაჭარბებულია. საქმე ისაა, რომ შეიძლება იყოს ისეთი შემთხვევები, როცა სამართალს აქვს გარდაქმნის, მათ შორის ახალი კულტურული ღირებულებების შექმნის, ფუნქცია. ეს რომ ასე არ იყოს, მაშინ ასოცირების შეთანხმების ბევრი პუნქტი თავიდანვე ფიქციად უნდა მიგვეჩნია. თუ რეფორმის (გარდაქმნის) თაობაზე არსებობს პოლიტიკური ნება, მაშინ მისი მიღწევა სრულიად შესაძლებელია. ამ მსჯელობის გაგრძელებაა რეფორმის *უნივერსალისტური კონტექსტი*, რომელიც ემყარება არგუმენტაციას, რომ ნებისმიერ პოლიტიკურ გაერთიანებას აქვს საერთოსამართლებრივი და ორგანიზაციული საკითხები, რომლებიც შესაძლებელს ხდის სამართლებრივი ტრანსფერის უპრობლემოდ განხორციელებას, განსაკუთრებით საყოველთაოდ აღიარებული სამართლებრივი პრინციპების (მაგ., ძირითადი უფლებების) ჩრჩილში.⁵ პრაქტიკაშიც ორივეს მაგალითები გვაქვს და ამიტომ სიმართლედ სადღაც შუაშია.⁶

¹ ცნების შესახებ იხ. Coing K., *Europäisierung der Rechtswissenschaft*, NJW, 1990, 937 ff.

² *Sommerrmann K.-P.*, Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), *Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode*, Wien, 2013, 205.

³ *Friedman L.M.*, *The Legal System*, New York, 1975, 195.

⁴ *ბრეგვაძე ლ.*, აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, თბ., 2016, 246.

⁵ *Sommerrmann K.-P.*, Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), *Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode*, Wien, 2013, 206.

⁶ *ვინტერი გ.*, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოში, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 83.

ცხადია, უცხოური სამართლის წარმატებული ტრანსფერი მაღალია მაშინ, როცა ცალკეულ სამართლებრივ ტრადიციაში არსებობს ამის მზაობა.⁷ ასეთ შემთხვევაში ტრანსპლანტირებული სამართალი განიცდის დახვეწას, სრულყოფას და გარდაიქმნება რეცეფციურულ სამართლად. „თუმცა არსებობს გარკვეული უნივერსალური ღირებულებები, რომლებიც აუცილებელია, თუ რომელიმე საზოგადოებაში არსებობს პოლიტიკური ნება, შექმნას და ჩამოაყალიბოს საბაზრო ეკონომიკა და სამართლებრივი სახელმწიფო“.⁸ კერძო საკუთრების გარანტია, ხელშეკრულების ავტონომია, საჯარო მმართველობის ბოჭვა კანონის საფუძველზე და ა.შ. არის ის უნივერსალური ღირებულებები, რომელთა გარეშეც ვერ იქნება მიღწეული ზემოთ აღნიშნული მიზნები. კიდევ ერთხელ გავიმეორებ, რომ მთავარია, არსებობდეს ამის პოლიტიკური ნება.⁹ ამავე დროს, არის ისეთი უკიდურესი შემთხვევები, როცა ახალი ნორმის აბსოლუტურ მიუღებლობასთან გვაქვს საქმე. თუმცა ეს იმას კი არ ნიშნავს, რომ ნორმა ვერ იმუშავებდა, არამედ იმას, რომ დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში ნორმის საზოგადოებრივი მიუღებლობა გადაიქცევა პოლიტიკური ნების ფორმირების/კორექტირების წყაროდ.¹⁰ ტოტალიტარული პოლიტიკური რეჟიმის სახელმწიფოც კი ერიდება ისეთი ნორმის მიღებას, რომლის აღსრულება დიდ ძალისხმევასთან, ძალადობასთან და ა.შ. იქნებოდა დაკავშირებული. რაც უფრო პარტიკულარისტული (არა უნივერსალისტური) მნიშვნელობისაა საკითხი, მით უფრო მძაფრდება ასეთი წინააღობები. ამიტომ კანონმდებელი, რომელიც ამ ორ ღირებულებას შორის ავლებს სწორ ზღვარს, აღწევს წარმატებას.

ამგვარად, ჩვენ უნდა ვისაუბროთ სამართლის რეცეფციის ინდივიდუალისტურ მიდგომებზე, ვინაიდან სამართლებრივი ინსტიტუციებისა და პროცედურების ურთიერთგაცვლის პროცესი გულისხმობს არა აკულტურაციის პროცესს, არამედ სამართლებრივი ინსტიტუტების რეფორმას ტრანსკულტურაციის პროცესის პარალელურად.¹¹ განსაკუთრებით უნდა იქნეს გათვალისწინებული პერსისტენტული (განვითარებადი) საჯარო მმართველობები, რომლებიც, ხშირ შემთხვევაში, ვერ ამართლებენ იმ მოლოდინებს, რომლებიც არტიკულირებულია მოქმედ კანონმდებლობებში. „საჯარო მმართველობის სისტემისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს კვალიფიკაციის მისანიჭებლად საკმარისი არ არის საკანონმდებლო რეგულაციების მიღება,

⁷ *Sommermann K.-P., Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode, Wien, 2013, 207.*

⁸ *ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 83-84.*

⁹ სამართლიანად აღნიშნავს პროფესორი გია ხუბუა, რომ „...სახელმწიფოში არ შეიძლება არსებობდეს პოლიტიკურად ნეიტრალური კანონი. პოლიტიკის სფეროსაგან რაგინდ დაშორებულ ურთიერთობებსაც უნდა ანეხრიგებდეს იგი, თვითონ ამ კანონის მიღების (ან არმიღების) ფაქტი უკვე არის გარკვეული პოლიტიკა, როგორც საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილი გარკვეული პოლიტიკური ძალების კონსენსუსის ან კონფრონტაციის შედეგი“ (იხ. ცნობილადე პ., ხუბუა გ., ხმალადე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო., როგორ იქმნება კანონი, თბ., 2000, 43). ზოგადად კანონისა და პოლიტიკის ურთიერთმიმართების თაობაზე იხ. იქვე, 39-46.

¹⁰ ამის მაგალითია უახლოეს პერიოდში ნადირობის შესახებ კანონის პროექტი, რომლის საჯარო განხილვებზე საზოგადოებამ ტყვიის შემცველი ტყვიის აკრძალვასა (ვინაიდან რკინის შემცველ ტყვიანზე არ იყო მათ მიერ შეძენილი იარაღები მორგებული) და სამონადირეო ტერიტორიის გარეთ ნადირობის აკრძალვაზე (ვინაიდან მონადირეებს არ სურდათ ნადირობის ორგანიზებისთვის დროის დახარჯვა) გამოხატა სრული მიუღებლობა. რეაქცია იმდენად მწვავე იყო, რომ ხელისუფლებას დროებით მოუწია უკან დახვევა და გამზადებული კანონპროექტი შემოიღო თაროზე.

¹¹ *Sommermann K.-P., Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode, Wien, 2013, 208.*

როგორცაა, მაგალითად, თანამედროვე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი..., არამედ მას უნდა დაემატოს აგრეთვე პრინციპებსა და ღირებულებაზე ორიენტირებული კარგი საჯარო მმართველობის კულტურა.¹² სწორედ ამასთან დაკავშირებით, ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ფარგლებში, OECD-ის 2012 წლის ანგარიშში („*Rethinking Europe’s, Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma*“) ექსპერტების მიერ ცალსახად იქნა ხაზგასმული ის გარემოება, რომ განვერიანების პროცედურის ფარგლებში კანდიდატი სახელმწიფოს შეფასებისას ლეგალურთან შედარებით უფრო დიდი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ამ სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკური სინამდვილის ანალიზს,¹³ რომელიც საჯარო მმართველობის ლეგიტიმურობის განსაზღვრის საფუძველია. ამიტომ ასოცირების ფარგლებში ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის ფარგლებში უნდა შეიქმნას ისეთი ნორმები, რომლებიც რეალურად იმუშავებენ და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაზომვის ზემოთ დასახელებულ კრიტერიუმებსაც უპასუხებენ.

6.3. რეფორმა საერთაშორისო სამართლებრივი თანამშრომლობის ჩრილში

სამართლებრივი ტრანსფერის საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საერთაშორისო სამართლებრივი თანამშრომლობის ფორმატები. ამ თვალსაზრისით გერდ ვინტერი თანამშრომლობის სტრუქტურებისა და პროცესების ჩრილში გამოყოფს მისიონერულ, ბიუროკრატიულ და სოკრატესეულ ასპექტებს.¹⁴ მისიონერულ საკითხებთან დაკავშირებით ჩვენ შეგვიძლია მარტივად ვთქვათ, რომ ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებები არის ის ჩარჩო, რომელსაც საერთაშორისო სამართლებრივი თანამშრომლობის ფარგლებში ჩართული დონორი ორგანიზაციები და უცხოელი ექსპერტები არ უნდა გასცდნენ. რაც შეეხება თანამშრომლობის მიმდინარეობას, აუცილებელია, პროცესი მიმდინარეობდეს სოკრატესეული მეთოდის საფუძველზე, როცა კანონშემოქმედება ხორციელდება უცხოელი და ადგილობრივი ექსპერტების ინტენსიური თანამშრომლობით. სწორედ ამ გზით შეგვიძლია, მივაღწიოთ იმ იდეალურ ფორმატს, როცა ხდება უნივერსალისტური და კულტურისტული კონტექსტების წარმატებული შერწყმა, რომლის მნიშვნელობაზე ზემოთ უკვე იყო საუბარი. ქართულ სამართალში ეს ისტორიულადაც ასე ხდებოდა. უცხოური სამართლის ეროვნულ სივრცეში გადმოტანის ნებისმიერი შემთხვევა დაკავშირებული იყო ნამდვილ შემოქმედებასთან, რაც იმას გულისხმობდა, რომ უცხოური გამოცდილების საფუძველზე იქმნებოდა ქართულ ეროვნულ იდენტობასა და ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებასთან შესაფერისი ნორმა.¹⁵ მართალია, ამ პროცესში ბევრი მკვდარი ნორმებიც ჩნდებოდა,¹⁶ რაც გარდაუვალია და დროთა განმავლობაში სწორდებოდა კიდეც, თუმცა ძირითად საკითხებში აღინიშნებოდა თანხვედრა და გარკვეულობა.

¹² ზომერმანი კ.-პ., საჯარო მმართველობა სოციალურ და დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში, იხ. ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ. (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თბ., 2016, ვ.ნ. 23.

¹³ იქვე, ვ.ნ. 24.

¹⁴ ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის, მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 82-83.

¹⁵ ზოიძე ბ., ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბ., 2005, 5-9.

¹⁶ იქვე, 19-20.

7. დასკვნა

ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციის პროცესი დამოუკიდებლობის პერიოდში გაჩენილი ფენომენია. პოსტსაბჭოთა პერიოდში საქართველომ ამ მხრივ ბევრ წარმატებას მიაღწია, რომელიც ბოლოს ასოცირების შეთანხმებით დასრულდა. ასოცირების ფარგლებში ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის დამთავრდა პოსტსაბჭოთა პერიოდი და გაიხსნა რეფორმის სრულიად ახალი პერსპექტივები, რაც განსაკუთრებით ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილებს შეეხება. პირველ რიგში, ასოცირების შეთანხმებაზე ხელმოწერით გაირკვა მისიონერული საკითხი, ანუ ის არჩევანი, რაც საქართველომ ეროვნული სამართლის ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების თვალსაზრისით გააკეთა. პრაქტიკულად როგორ უნდა მოხდეს ასოცირების ფარგლებში ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმა (ანუ ევროპეიზაცია)? ამასთან დაკავშირებით, წინამდებარე სტატიაში არის რეფორმის შინაარსობრივი და ფორმალური ასპექტების გარკვევის მცდელობა. შინაარსობრივ საკითხთან დაკავშირებით, საქართველომ წარმატებას შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიაღწიოს, თუ ამ პროცესში მოახდენს რეფორმის კულტურისტული და უნივერსალისტური კონტექსტების შერწყმას. გარდაქმნებისა და რეფორმებისათვის გადამწყვეტი საკითხი არის პოლიტიკური ნება, რაც შესაძლებელს გახდის, რომ უნივერსალური სამართლებრივი ღირებულებები (რომელიც ეროვნულ კონსტიტუციურ იდენტობასთანაც თანხვედრაში იქნება) გახდეს ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ორგანული (კულტურული) ნაწილი. საქართველოში ასეთი პოლიტიკური ნება უკვე გამოვლენილია, ხოლო ამგვარი რეფორმის წარმატებული ისტორიული მაგალითები ბლომადაა. რაც შეეხება ფორმალურ ასპექტებს, იმისათვის, რომ რეფორმა მეტად იყოს დამყარებული ეროვნულ კულტურულ ნიადაგზე, აუცილებელია საერთაშორისოსამართლებრივი თანამშრომლობის ფორმატებში მეტი მანდატით იყვნენ ჩართულები ადგილობრივი ექსპერტები. ამავე დროს, უფრო მეტად უნდა მოხდეს ქართული სამართლის მეცნიერებისა და, ზოგადად, იურიდიული განათლების ინტერნაციონალიზაცია/ევროპეიზაცია.

ბიბლიოგრაფია

1. ბრეგვაძე ლ., აუტოპოიეტური სამართლებრივი კულტურის თეორია: სამართლის ტრანსფერები და სამართლებრივი თვითრეგულირება გლობალურ საზოგადოებაში, თბ., 2016, 156-163 <http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/lasha_bregvadze.pdf>.
2. ბურდული ი. (რედ.), თანამედროვე ქართული სამენარჩეო სამართლის განვითარება (რეფორმის ძირითადი ასპექტები), თბ., 2016, 14 და შემდ.
3. გამყრელიძე ო., ბრძოლა სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის, თბ., 1998, 3-28.
4. ერემოვი გრ., საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 1967, 6.
5. ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №1, 2013, 67-85.
6. ვინტერი გ., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., საქართველოს გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება (ნებართვების სისტემა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ზიანის პრევენცია და ანაზღაურება, გარემოს დაგეგმვა და ეკოაუდიტი), თბ., 2009, 11-132.
7. ზოიძე ბ., ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბ., 2005, 5-20.

8. ზომერმანი კ.-პ., საჯარო მმართველობა სოციალურ და დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში, იხ. *ხუბუა გ., ზომერმანი კ.-პ. (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები*, თბ., 2016, 18-40.
9. მიმბერგერი მ., გერმანიის საჯარო შესყიდვების სამართალი, იხ. *თსუ-ის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ადმინისტრაციული მეცნიერების პერსპექტივები*, №2, თბ., 2016, 80-90.
10. სამხარაძე ი., სამართლებრივ სისტემათა ჰარმონიზაცია: ევროკავშირი და საქართველო, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2015, 314.
11. სურმავა ლ., საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხი სახელმწიფო დახმარების დარგში, თბ., 2012, 17-60 (იხ. <http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi/lita_surmava.pdf>).
12. ყალიჩავა კ., გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), თბ., 2016, ვ.ნ. 37; 136-137; 361-368.
13. ყალიჩავა კ., ქართული გარემოს დაცვის კანონმდებლობის რეფორმის სტრატეგიული ასპექტები, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2012, 118.
14. ყალიჩავა კ., საქართველოს სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე, იხ. *თსუ-ის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ადმინისტრაციული მეცნიერების პერსპექტივები* №2, თბ., 2016, 34-42.
15. ხუბუა გ., სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია, იხ. *თსუ-ის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები*, თბ., 2015, 20-29.
16. ცნობილაძე პ., ხუბუა გ., ხმალაძე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო., როგორ იქმნება კანონი, თბ., 2000, 39-46.
17. Coing H., *Europäisierung der Rechtswissenschaft*, NJW, 1990, 937-941.
18. Danwitz v.Th., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin, Heidelberg 2008, 4-7; 144-157.
19. Duve Th., *Internationalisierung und Transnationalisierung der Rechtswissenschaft – aus deutscher Perspektive*, Frankfurt a.M., 2013, 7 ff.
20. Friedman L. M., *The Legal System*, New York, 1975, 195.
21. Kischel U., *Rechtsvergleichung*, München, 2015, 49 ff.; 56 ff.; 63 ff.; 68 ff.
22. König K., *Moderne öffentliche Verwaltung*, Berlin, 2008, 151.
23. Rengeling H.-W., *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen*, VVDStRL, Heft 53, 1994, 204-234.
24. Schmidt-Aßmann E., *Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, in: Schmidt-Aßmann E., Schondorf-Haubold B. (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, 1 ff.
25. Schmidt-Aßmann E., *Die allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl., Heidelberg, 2004, 31.
26. Schwartz J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden, 2005, 74).
27. Schwartz J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. I, Baden-Baden, 1988, I.
28. Siegel Th., *Europäisierung als Rechtsbegriff*, JöR, Bd. 61, 2013, 177-194.
29. Siegel Th., *Europäisierung des Öffentlichen Rechts (Rahmenbedingungen und Schnittstellen zwischen dem Europarecht und dem nationalem (Verwaltungs-)Recht*, Tübingen, 2012, Rn. 69.
30. Sommermann K. P., *Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts*, DVBI, 1996, 889-898.
31. Sommermann K.-P., *Erkenntnisinteressen der Rechtsvergleichung*, in: Gamper/Verschraegen (Hrsg.), *Rechtsvergleichung als juristische Auslegungsmethode*, Wien, 2013, 205.

32. *Sommermann K.-P.*, Europäisches Verwaltungsrecht als „die großartigste Rechtsbildung der Weltgeschichte“?, DÖV, 2007, 859-867.
33. *Sommermann K.-P.*, Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Sommermann (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet, Berlin, 2016, 71-87.
34. *Sommermann S.-K.*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Eurioa, DÖV, 1999, 1019 ff.
35. *Wissenschaftsrat (WR)*, Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland (Situation, Analysen, Empfehlungen), Hamburg, 2012, 29.
36. *Werner F.*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl, 1959, 527-533.
37. *Zuleeg M.*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, VVDStRL, 53, 1994, 165 ff.

სასამართლო გადაწყვეტილებები:

38. BVerfGE 123, 267 - Ultra-Vires-Lehre.
39. BVerfGE 126, 286 ff - Ultra-vires-Kontrolle.